

**ASOCIACIÓN INTERNACIONAL
DE PRESUPUESTO PÚBLICO**

Nº 70

Julio - Agosto 2009



ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

Avenida Belgrano 1370, Piso 5°, (C1093AAO)
Buenos Aires, Argentina
Tel / Fax: (5411) 4381-2139/9386
E-Mail: info@asip.org.ar
www.asip.org.ar

NÓMINA DE AUTORIDADES

CONSEJO DIRECTIVO

Presidente: Antonio Amado (Brasil)
Vicepresidente 1ro.: Mitzila Samudio (Panamá)
Vicepresidente 2do.: Joaquín Alperovich (Argentina)
Secretario: Edmundo Conde Zamorano (Colombia)
Consejero: Edwin O. Martínez Cameros (Guatemala)
Consejero: Roberto Zúñiga (Honduras)
Consejero: Miriam Peralta (Cuba)
Consejero: Juan Muñoz (Perú)
Consejero: Luis Hernández (República Dominicana)
Consejero: Gonzalo Valdivia (Chile)
Consejero: Diana Marcos (Uruguay)
Consejero: Guillermo Bernal (México)
Consejero: Ramiro Espinosa Espinosa (Ecuador)

CONSEJO DELIBERANTE

Presidente: José María Palancar (España)
Vicepresidente 1ro.: José Luis Araya (Costa Rica)
Vicepresidente 2do.: Eduardo Aguilera (Venezuela)
Secretario: Alejandro Duarte López (Paraguay)
Consejero: Carlos Salazar (El Salvador)
Consejero: Celia Correa (Brasil)

AUDITORES

Auditor: Oscar Berrueta (Uruguay)
Auditor Alterno: Aida Pagan (Puerto Rico)

SECRETARÍA EJECUTIVA

Secretario Ejecutivo: Eduardo Delle Ville (Argentina)
Director de Capacitación: Marcelo Luis Acuña (Argentina)

**REVISTA
INTERNACIONAL
DE PRESUPUESTO
PÚBLICO 70**

**Julio / Agosto 2009
Año XXXVII
N° 70**

Revista Internacional de PRESUPUESTO PÚBLICO

Julio - Agosto 2009

Comité Editorial

Consejo de Redacción:

ANTONIO AMADO, *Asociación Brasileña
de Presupuesto Público.*

ROBERTO MARTIRENE, *Asociación Argentina
de Presupuesto Público.*

OSCAR BERRUETA COLOMBO, *Asociación Uruguaya
de Presupuesto Público*

JOSÉ MARÍA PALANCAR, *Asociación Española
de Presupuesto Público*

Director:

EDUARDO DELLE VILLE, *Asociación Internacional
de Presupuesto Público*

Secretario de Redacción:

MARCELO LUIS ACUÑA, *Asociación Internacional
de Presupuesto Público.*

Propósito y objetivos: La *Revista Internacional de Presupuesto Público* es editada por la Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP) y tiene como objetivos divulgar y fomentar las prácticas y los marcos teóricos que ayuden a aumentar la eficacia y estimular el desarrollo de modernas técnicas presupuestarias. Se publica periódicamente en forma cuatrimestral.

Editor Responsable: Asociación Internacional de Presupuesto Público.

Colaboraciones: La *Revista Internacional de Presupuesto Público* acepta colaboraciones de autores vinculados a las asociaciones miembros de la ASIP. Los artículos no deberán, en lo posible, exceder las veinte páginas tamaño carta escritas a doble espacio y deberán ser remitidos a la sede de la ASIP en la ciudad de Buenos Aires.

Suscripciones: La suscripción a la *Revista Internacional de Presupuesto Público* se realiza en la sede Buenos Aires de la ASIP consignando los siguientes datos:

Nombre _____

Números solicitados _____

Ciudad _____ Estado _____

Código Postal _____ País _____ Teléfono _____

Números atrasados: Los números atrasados pueden ser solicitados a la sede de la organización en Buenos Aires conforme a las condiciones indicadas para las suscripciones.

ÍNDICE

Nota editorial 7

Artículos:

La política fiscal en tiempos de crisis.
Una reflexión preliminar desde América Latina y el Caribe
**Comisión Económica y Social para América Latina
- Naciones Unidas** 9

Topes de gastos: estudio
Gösta Ljungman 33

Presupuesto orientado a resultados, pero ¿qué resultados?
Isaac Umansky 103

Nota editorial

La crisis global se está haciendo sentir en casi todas las economías del mundo. Las empresas han comenzado a reducir la jornada laboral, reducen salarios o, lisa y llanamente, despiden trabajadores. En algunos casos esto ocurre como resultado de los condicionamientos de los gobiernos para otorgarles ayuda, pero en otros se produce simplemente como resultado de la caída del consumo que se observa en los mercados. Algunos economistas creen que esta es la fórmula para salir de la crisis, mientras otros, como Paul Krugman, piensan que los gobiernos no deberían fomentar estos ahorros que intenta hacer el sector privado ya que esto podría profundizar las dificultades: al aumentar el desempleo, la economía continuaría deprimiéndose, tal como ocurrió en Japón entre 1997 y 2003 por aplicar recetas similares.

Sin tomar partido en este debate tan crucial, lo cierto es que mientras el sector privado se ajusta, en muchos países el sector público se expande para contrarrestar la crisis y busca incrementar su participación en la actividad económica. México acaba de emitir títulos públicos por 2.000 millones de dólares, Indonesia por 6.000 millones, Polonia e Israel por 2.000 millones, Panamá por 235 millones, Colombia por 1.000 millones y Turquía por 1.500 millones. Otros 25.000 millones en títulos han sido emitidos por un conjunto de países entre los que están Corea, Qatar, Rusia y República Checa.

Estos recursos serán utilizados mayormente para paliar la crisis, por lo que en estos años venideros se observará, sin duda, una mayor participación del sector público en la economía global. Esto habla de mayores responsabilidades para quienes administran los presupuestos y asignan los recursos. Los artículos que se incluyen en la presente edición de la *Revista Internacional de Presupuesto Público* pretenden hacer una contribución a este nuevo desafío.

El trabajo titulado *La política fiscal en tiempos de crisis: Una reflexión preliminar desde América Latina y el Caribe* fue preparado por la **CEPAL**, organismo dependiente de Naciones Unidas, y se ocupa de analizar el papel de la política fiscal como factor de estabilización frente al desplome de la demanda global provocado por la actual crisis económica y financiera global.

El trabajo titulado *Topes de gastos: estudio*, escrito por **Gösta Ljungman**, da una mirada a los factores que se tienen que considerar al diseñar un tope de gastos global. Se sostiene que los topes de gastos son efectivos para promover la disciplina fiscal y la sostenibilidad, pero que corresponde hacer un número de concesiones al establecer un marco fiscal que sobrevivirá en un entorno políticamente cargado. Este trabajo ilustra la discusión con un estudio de caso de topes de gastos globales de mediano plazo en tres países: Finlandia, Holanda y Suecia.

El artículo de **Isaac Umanski**, *Presupuesto orientado a resultados, pero ¿qué resultados?*, aporta una visión crítica pero constructiva de los avances en América Latina en temas tales como el establecimiento de reglas fiscales, los fondos de estabilización, la planificación estratégica, la evaluación de programas, la redistribución del presupuesto y otros factores que contribuyen a la mayor eficacia y eficiencia en un marco de escasez de recursos.

Los temas tratados en esta nueva edición de la *Revista Internacional de Presupuesto Público* que publica **ASIP** son de rigurosa actualidad y su difusión contribuye a enriquecer el permanente debate entre los técnicos y especialistas que se ocupan de los presupuestos y la administración financiera pública.

La Política Fiscal en tiempos de crisis. Una reflexión preliminar desde América Latina y el Caribe*

Comisión Económica para América Latina y el Caribe
(CEPAL), NACIONES UNIDAS

Introducción

La crisis, que según muchos analistas comenzó en los sectores financiero e hipotecario de Estados Unidos, ha llevado a una fuerte caída global de la demanda global, causando una recesión cuya magnitud será con toda probabilidad la mayor desde la Gran Depresión. El debate en torno a la política económica ha mostrado que el principal obstáculo a la implementación de políticas eficaces viene de lagunas de la teoría macroeconómica, en particular, su desdeño relativo por la demanda agregada. Existirá un exceso de oferta de trabajo al nivel de salario real prevaleciente, surgiendo un desempleo involuntario. En muchos países, la existencia de rigideces salariales y de precios hace que las políticas de ajuste automático sean muy costosas. Será necesario entonces buscar otras soluciones al desplome de la demanda global.

El principal instrumento de estabilización ha sido el gasto público en las recesiones, pues el componente discrecional de los impuestos tiende a aumentar durante las crisis. Keynes lo planteaba de manera muy directa: “el próximo presupuesto debería dividirse en dos partes, una de las cuales debería incluir los gastos que deberían ser financiados por deuda en las presentes circunstancias”.

* Documento Oficial de CEPAL. Ha sido incluido en la presente edición de la *Revista Internacional de Presupuesto Público* con permiso concedido por la institución.

Estas antiguas recetas retoman actualidad. En palabras de Summers (2009) “En esta crisis, hacer demasiado poco representa una mayor amenaza que hacer demasiado”. Como lo plantea Blanchard (2008): “Los Gobiernos y los Bancos Centrales deben indicar claramente que están dispuestos a hacer todo para evitar una nueva Gran Depresión. Por el momento, una expansión fiscal de 2% del PIB mundial parece suficiente, pero si las circunstancias lo exigen, los Estados deben hacer más (...) La reactivación debería considerar el aumento del gasto público más que la disminución de los ingresos. La construcción de puentes o la renovación de escuelas debería tener más efectos sobre la demanda que la reducción de impuestos”. El reciente informe de Romer y Bertstein (2009) afirma que “un dólar en gasto en infraestructura es más efectivo en la creación de empleos que uno de recortes tributarios”.

Es llamativo que el “estímulo fiscal global” esté siendo propiciado, por primera vez y con mucha fuerza, por autoridades y expertos del FMI (véase Strauss-Khan, 2008). Por ejemplo, un reciente documento de Spilimbergo, Symansky, Blanchard y Cottarelli (2008) plantea que los paquetes fiscales deben ser oportunos, de montos significativos, duraderos, diversificados, contingentes y globales. Queda por saber si esta aproximación global incluye a los países emergentes y en desarrollo, los que por cierto tendrán menores disponibilidades financieras para ejecutar estas políticas.

Para acometer los objetivos planteados, el FMI habrá de transformar estos criterios en planes de apoyo a los países con dificultades de financiamiento, de preferencia con reducida condicionalidad, lo que implica no tener que demostrar necesariamente “un buen desempeño previo” y el compromiso de “sólidas políticas macroeconómicas”.

Tan importantes como las reformas a las estrategias de asistencia de los organismos internacionales de financiamiento son las políticas fiscales concebidas domésticamente, o autónomas. De hecho, tal vez por primera vez, los países de América Latina más afectados están enfrentando la crisis con políticas fiscales activas, sin condicionalidades ni presiones externas excesivas. El financiamiento de las nuevas medidas, en general, no contempla un endeudamiento significativo, sino más bien el uso de activos financieros disponibles. Por cierto, para que los paquetes sean duraderos y logren efectivamente su propósito, se deberá contemplar un endeudamiento a menor costo que el obtenido en crisis anteriores. Para ello, será

necesario que disminuya fuertemente el riesgo-país, y en ello las Instituciones Financieras Internacionales tendrán un papel preponderante. Será crucial que los mercados no perciban estos paquetes como un deterioro de la sostenibilidad fiscal de mediano plazo.

En esta nota se discuten los argumentos en torno al papel de la política fiscal en tiempos de crisis, y se argumenta que las políticas contra-cíclicas en América Latina deben ir más allá de los estabilizadores automáticos si se materializa el desplome de la demanda agregada, priorizando un fuerte impulso a la inversión pública, acompañado de amplias iniciativas tendientes a reforzar la transparencia y la evaluación del desempeño de programas e inversiones públicas.

1. Las políticas fiscales deben ser contra-cíclicas

En el debate reciente, para asegurar la neutralidad de la política fiscal respecto del ciclo, se acepta ampliamente el criterio de libre operación de los estabilizadores automáticos en circunstancias normales como criterio rector. Este principio ha sido recogido por la CEPAL (1998) para su aplicación en los países de América Latina desde hace bastante tiempo, al recomendar el uso de un indicador estructural de saldo público en vez del saldo efectivo. El hecho de llevar a la práctica una política de este tipo, la que aún no ha sido adoptada de manera generalizada, representaría un enorme avance hacia la estabilidad macroeconómica.

Para ello es necesario introducir un marco de balance estructural con el propósito de discutir la posición fiscal de los países, tanto para la formación de la opinión pública y de los mercados como para las negociaciones con los organismos internacionales. No hay razón para considerar que las buenas prácticas aplicadas en los países industrializados no puedan extenderse al diseño de las políticas fiscales en los países de América Latina. Pero también existen circunstancias excepcionales, que ameritan políticas más activas.

La siguiente ecuación del déficit público ilustra bien la problemática de la política fiscal:

$$d = d_e - (\alpha + \beta)GAP$$

Donde d es el déficit público efectivo, d_e representa el componente estructural del déficit público, α la sensibilidad marginal del déficit a la brecha de PIB (o déficit cíclico), β la reacción discrecional de las autoridades al ciclo (o déficit discrecional), y GAP la brecha de PIB. Cualquier regla macro-fiscal debe tener en cuenta estos tres elementos: un objetivo de déficit estructural de mediano plazo, cláusulas de excepción y de transitoriedad cuando existan fluctuaciones macroeconómicas imprevistas, y algún margen de maniobra para afrontar situaciones recesivas persistentes.

El componente fijo estructural debería ser nulo si no existe un sesgo de déficit. En ausencia de políticas discretionales ($\beta=0$), el objetivo de la política fiscal es dejar actuar los mecanismos espontáneos de los estabilizadores automáticos. Como corolario, la deuda pública absorbería las fluctuaciones cíclicas, con un valor constante en promedio. Este criterio, que privilegia objetivos de suavizamiento de impuestos y/o de estabilización del nivel de actividad por sobre metas anuales de déficit, supone la existencia de algún mecanismo de consistencia dinámica y de simetría que asegure la sostenibilidad de mediano plazo de la deuda pública.

Cualquier regla macro-fiscal debe tener en cuenta tres elementos: un objetivo estructural de mediano plazo, cláusulas de excepción y de transitoriedad cuando existan fluctuaciones macroeconómicas imprevistas, y algún margen de maniobra para afrontar situaciones recesivas persistentes. Y ello es lo que se hace en las legislaciones más recientes de algunos países.

Por lo general las acciones fiscales discretionales (como por ejemplo la aplicación de estímulos generalizados) son consideradas problemáticas por los problemas de irreversibilidad, de incertidumbre respecto de sus efectos y de rezagos en la implementación de las políticas. No resulta trivial enfrentar los complejos dilemas que surgen cuando se quiere conciliar los objetivos de sostenibilidad, de estabilización automática y de políticas activas de regulación, en el marco de las nuevas leyes de responsabilidad y de transparencia fiscal.

En América Latina existe la percepción generalizada de que el margen de acción de la política fiscal para enfrentar situaciones recesivas es muy limitado. Cuando se afirma la ineficacia de la política fiscal para estabilizar la economía se alude a los siguientes cinco argumentos clásicos:

- en una economía abierta, con movilidad perfecta de capitales y tipo de cambio flexible, la política fiscal es totalmente inefectiva para reactivar la demanda agregada;
- el multiplicador de política fiscal, aún en un modelo keynesiano básico de economía cerrada, es relativamente poco significativo cuando el sector público no representa más de un quinto del PIB, como es el caso de la mayoría de los países de América Latina y el Caribe;
- un mayor déficit consecutivo a más gasto fiscal tendría un impacto negativo sobre el riesgo-país, con el consiguiente deterioro de la credibilidad;
- en cualquier caso, es muy difícil asegurar que un impulso fiscal sea transitorio, dados los intereses creados en el camino; y
- la complejidad organizativa del sector público (y su ineficiencia, para algunos) impide acciones rápidas y concertadas que permitan darle cuerpo al estímulo discrecional.

Estos argumentos son contundentes, e irrefutables en su lógica. Parafraseando a Keynes, las observaciones que siguen consisten menos en revelar los errores lógicos de estas afirmaciones que en poner en evidencia el hecho de que los supuestos implícitos no siempre se realizan.

El primer argumento es sólido, plenamente establecido y aceptado en la profesión. Cuando se aumenta el gasto público con deuda, se revalúa el tipo de cambio y se deteriora la cuenta corriente externa, lo que obliga a un alza de la tasa de interés doméstica para financiarla, aumento que termina por anular el impulso inicial. Congruente con este argumento, lo que corresponde es disciplina pública para dejar espacio a la política monetaria. El problema es que este análisis es estático, pues no considera ni el punto de partida ni la trayectoria. Introducir ambas dimensiones lleva a razonar de una manera menos categórica.

Resulta intuitivo pensar que condiciones monetarias con efectos potenciales de reactivación pueden complementarse con un mayor impulso fiscal, precisamente porque se asume que existen holguras en materia del equilibrio en cuenta corriente (de no existir esta dis-

ponibilidad de financiamiento, no queda mucho por discutir). Al final, si la aparición de un exceso de demanda lleva a un resultado en cuenta corriente insostenible, efectivamente la tasa de interés deberá aumentar. Pero, entretanto, se habrá salido de la trampa recesiva y la política fiscal no resultará inefectiva, sino, por el contrario, demasiado efectiva.

Ciertamente, y en referencia al segundo argumento, en los países en que el gasto fiscal es más significativo su impacto será mayor. Pero el efecto multiplicador también depende del tipo de estímulo que se realiza. El impacto sobre el PIB, o multiplicador de la política fiscal, es un concepto que dista de ser básico. Estos se derivan de modelos complejos (y que hasta ahora no son calculados de manera oficial en los países de América Latina y el Caribe, lo que aumenta la confusión en el debate actual), y obviamente dependen del tipo de gasto en que se incurra. Los resultados de los modelos de los países desarrollados son claros (véase FMI, 2008): los efectos mayores se obtienen con inversión pública directa en construcción, pues ésta representa un alza directa de la demanda agregada, con poco contenido de importaciones y con una generación directa e indirecta de empleo. Las transferencias tienen un impacto más moderado. Es importante recalcar que el multiplicador es creciente en el tiempo, con un máximo que se sitúa alrededor del tercer año. No se trata entonces de reaccionar con programas de empleo transitorios, sino de elaborar planes de infraestructura que cubran la parte negativa del ciclo económico.

La vía natural para garantizar que las políticas de estímulo de la demanda son sostenibles consiste en concentrarlas en inversiones que tienen rendimientos sociales adecuados, como inversiones en vivienda social, renovación urbana, transporte urbano. El hecho de promover estas inversiones en períodos en que otras inversiones privadas se han reducido transitoriamente es una manera eficaz de atenuar la volatilidad, la debilidad persistente de la demanda global y sus devastadores efectos sobre la oferta agregada. Los incentivos dirigidos directamente a crear o a conservar empleos tendrán que ser parte de la solución.

También será importante tomar medidas de reducción de impuestos, pero no necesariamente generalizadas, pues en escenarios de incertidumbre los agentes económicos tenderán a aumentar sus ahorros de precaución, más que percibir estas deducciones como un incentivo al gasto. Si se aumentan las transferencias o se

disminuyen impuestos, será adecuado hacerlo de manera localizada, hacia los más pobres o hacia sectores sobre-endeudados.

El tercer temor, tal vez el más difícil de disipar, tiene que ver con la posibilidad del aumento del riesgo país. El déficit público, aunque importante, es sólo uno de los aspectos tomados en cuenta en los análisis de solvencia, los que también ponderan las políticas cambiarias, monetarias y los aspectos de economía política. No existe sin embargo, en América Latina y el Caribe, una relación mecánica entre riesgo-país y déficit del sector público, en tanto se advierte una mayor correlación con el nivel de la deuda pública. Las relaciones no son lineales, sino que operan con techos. Dentro de ciertos límites de déficit y sobre todo de deuda, el riesgo-país no se mueve significativamente. Pasado ese límite, la relación se vuelve unívoca; de ahí la importancia de una regla sostenible de mediano plazo. Para evitar efectos perversos, cualquier reacción discrecional debe enmarcarse dentro del principio de responsabilidad (o, técnicamente, de sostenibilidad de la deuda pública).

El cuarto argumento, más de economía política, se refiere a la dificultad de revertir intereses creados con las medidas que se supone fueron transitorias. Un caso claro es el de los programas de empleo, que muchas veces benefician a personas que están fuera de la población económicamente activa y que, por lo demás, no tienen intenciones de buscar empleo en el sector privado. Aunque este riesgo es indiscutible, es necesario recalcar que en el pasado se logró revertir el gasto en programas de empleo de emergencia sin mayores traumas. También hay que tener presente que los ciclos macroeconómicos negativos no duran uno o dos trimestres, sino que pueden extenderse por períodos más largos, de manera que el concepto “transitorio” no tiene horizontes trimestrales.

El quinto argumento alude a una cierta sospecha de ineficiencia en el manejo de recursos públicos. Más allá de la alta probabilidad de su existencia, no se puede afirmar que hay una incapacidad sistemática en la elaboración de planes y programas públicos, sobre todo cuando lo que se plantea es una reacción discrecional de un horizonte que sobrepasa el ciclo del presupuesto. De hecho, varios programas de inversión pública fueron más significativos en los años noventa que hoy, con lo cual no se puede decir que no existe capacidad de gasto en inversiones socialmente rentables.

Existen por cierto problemas críticos con las instituciones fiscales. Cuando los acontecimientos requieren de un giro en la orienta-

ción de la política fiscal, el cambio es muy difícil de lograr rápidamente, por la propia complejidad organizativa del sector público. Por ejemplo, las variaciones de impuestos requeridas por la coyuntura pueden llevar a intensas y largas negociaciones legislativas. Por el lado de los gastos, los cambios en los programas requieren por lo general de autorización presupuestaria, y además el diseño y evaluación de los proyectos toma tiempo. Otro problema muy serio es el riesgo de irreversibilidad asociado a los impulsos fiscales, en principio transitorios. El sesgo al déficit, generado por la dificultad de revertir los procesos, es uno de los principales argumentos para impulsar el establecimiento de reglas compulsorias que limiten este tipo de acciones discrecionales.

A pesar de estos riesgos, cabe destacar la posición de Ball (1996) respecto de la combinación óptima de políticas: “Los rezagos más cortos (en su impacto sobre el gasto) son la principal ventaja para usar la política fiscal (en relación a la política monetaria) como una herramienta macroeconómica. Si los gestores de política usaran sus instrumentos fiscales, cometerían menos errores, y éstos podrían corregirse más rápidamente”.

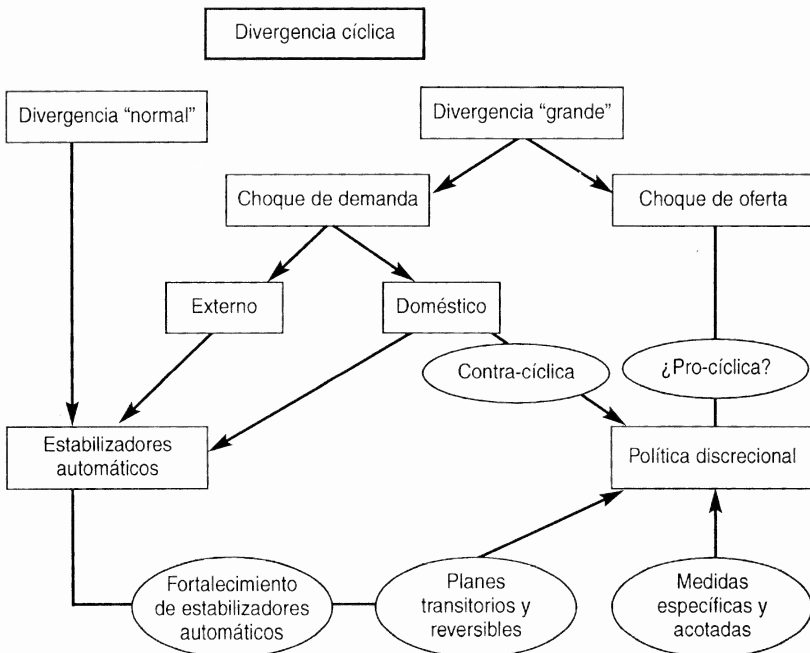
La conceptualización *general puede resumirse en el* esquema siguiente (véase el diagrama 1). Si la divergencia entre lo esperado y lo efectivo resulta de un choque de demanda externo o doméstico “normal”, es apropiado dejar operar libremente los estabilizadores automáticos, combinándolos con una respuesta monetaria más agresiva. Si la divergencia es “grande” o persistente y el choque es de demanda, es conveniente dejar algún espacio para las políticas discrecionales cuando los estabilizadores automáticos no permiten un grado suficiente de estabilización.

Las políticas contra-cíclicas no son, sin embargo, apropiadas cuando el país enfrenta un choque de oferta permanente, caso en el cual pueden ser necesarias políticas discrecionales de ajuste, incluso procíclicas. Este es el caso, por ejemplo, de un deterioro estructural de los términos de intercambio. La estimación de promedios móviles, o de precios de largo plazo de las materias primas, puede otorgar señales en cuanto a la conveniencia de este tipo de políticas.

Una vez que la fuente del desequilibrio está claramente identificada, las medidas fiscales acotadas y transitorias pueden resultar eficientes. El hecho de preocuparse por la reversibilidad de estas medidas no significa que éstas deban ser de corto plazo; típicamente, las fases recesivas del ciclo no son inferiores a dos o tres años.

Para evitar los clásicos problemas de las políticas discrecionales, las políticas estructurales deberían abocarse al fortalecimiento de los estabilizadores fiscales automáticos, lo que supone, por el lado del gasto, establecer mecanismos institucionales y legales tendientes a desarrollar los sistemas de seguros al desempleo y a crear fondos de desempleo; y, por el lado de los ingresos, a impulsar mecanismos que aseguren la creación de márgenes de seguridad durante los períodos de auge.

Diagrama 1
LA POLÍTICA FISCAL COMO INSTRUMENTO DE ESTABILIZACIÓN:
UN “MAPA MENTAL”



2. Para enfrentar la crisis, existe espacio para políticas fiscales “autónomas” en el corto plazo

Las políticas fiscales contra-cíclicas generan ganancias en términos de bienestar, pues estabilizan el consumo, reducen la volatilidad del PIB y minimizan las distorsiones producidas por cambios impositivos continuos. Esta afirmación es común en la literatura, y por ello muchos economistas plantean que la política fiscal debe asegurar excedentes en situaciones de pleno empleo y aceptar déficit en recesiones, con un saldo promedio fijo (cuyo monto es parte de otra discusión) durante el ciclo económico. El principio de responsabilidad fiscal intertemporal es parte integrante del mensaje tradicional¹.

Sin embargo, en la práctica la política fiscal ha sido asimétrica, es decir pro-cíclica en tiempos de bonanza y contra-cíclica en tiempos de escasez², lo que generó en el pasado un abultamiento de la deuda pública. En general se acepta que el déficit es legítimo, e incluso necesario, en períodos de crisis; pero la prédica de superávit en momentos de pleno empleo ha sido menos exitosa. Las autoridades fiscales siempre están dispuestas a aceptar déficit en tiempos de recesión, pero no generan excedentes cuando se producen bonanzas, generalmente.

En el caso de América Latina existen múltiples trabajos que revelan la naturaleza pro-cíclica de la política fiscal en la región³. Casi siempre, los países se han visto forzados a hacer políticas de esta naturaleza, dadas las presiones de ajuste fiscal en los períodos de escasez de financiamiento y la necesidad posterior de recuperar el gasto en períodos de mayor acceso a los mercados de capitales. Sin

¹ El mensaje de la utilización de la política fiscal como una herramienta contra-cíclica no es exclusivo de una u otra escuela económica. La teoría neo-clásica de suavizamiento de impuestos sugiere que las tasas tributarias deberían mantenerse constantes durante el ciclo económico para minimizar los costos producidos por impuestos distorsivos. Como lo subraya Tobin (1993), la macroeconomía keynesiana se aplica para los dos lados de la medalla: un superávit fiscal es el instrumento idóneo para contener el exceso de gasto, tanto como el déficit es un elemento que ayuda a superar las situaciones recesivas.

² Véase Hercowitz y Strawczynsky (2004) para los países de la OCDE; European Commission (2006), para una discusión en el ámbito de la Unión Europea; y FMI (2007) para los países en desarrollo.

³ Véase, por ejemplo, Gavin y Perotti (1997), Kaminsky y otros (2004); Alesina y Tabellini (2005); Talvi y Végh (2005); Akitoby y otros (2006); Jaimovich y Panizza (2006); Marmar (2007); CEPAL (2008a).

embargo, en los últimos años, la respuesta promedio de la política fiscal ante variaciones en la brecha de PIB ha sido débil, lo que muestra que ya no es posible sacar conclusiones generales en lo que se refiere a la orientación de la política fiscal en América Latina⁴.

Resulta muy difícil generalizar, pues en algunos países (7 de 19) efectivamente las políticas fueron pro-cíclicas en tiempos de bonanza durante la década de 1990, lo que no fue compensado por ajustes de la misma magnitud en el período de escasez (1998-2002), dando lugar a un aumento de la deuda pública. En los restantes ocurrió lo contrario, con caídas de deuda en bonanza y aumento en escasez.

En muchos países, el “ciclo de oro” 2003-2008 se caracterizó por una recuperación del saldo público (gráficos 1 y 2) con fuertes reducciones (gráficos 3 y 4) y cambios en el perfil de la deuda pública, y por una acumulación sin precedentes de activos financieros. Aunque lo que se computa en general es la deuda bruta del sector público, el descuento de los activos financieros disponibles daría una visión más exacta de la posición patrimonial del sector público, la que mejoró radicalmente en los últimos años.

Las políticas aplicadas en este ciclo de bonanza han tenido una orientación más bien contracíclica, lo que representa una ruptura respecto del pasado. La actual crisis financiera internacional, que amenaza con convertirse en crisis fiscal en América Latina por la fuerte caída de los recursos asociados a las materias primas (véase CEPAL, 2008-b), pone una vez más sobre el tapete la necesidad de utilizar la política fiscal como instrumento de estabilización. De hecho, y teniendo como punto de partida la inmejorable posición financiera neta del sector público, varios países de la región están aplicando políticas fiscales activas. Los países que ganaron grados de libertad en la reciente bonanza disminuyendo fuertemente el peso de su deuda pública están hoy mejor preparados para enfrentar la reversión del ciclo.

La sucesión de medidas de este principio de año muestra que los Gobiernos están muy activos en este campo, preocupados por la expectativa de caídas importantes de la actividad del sector privado. Los paquetes fiscales representan en algunos casos montos signifi-

4 Véase Matner (2007).

cativos del PIB, orientados esencialmente a aumentar el gasto en inversión pública (véase CEPAL, 2009). Así, en Argentina y México la inversión pública para 2009 rondará los 5 puntos del PIB; en Chile el plan de estímulo fiscal representa 4 puntos del PIB; en Perú el plan de obras es igualmente muy significativo.

Sin embargo, no todos los países enfrentan las mismas situaciones, pues muchos han tenido, o esperan tener, un “aterrizaje” más bien suave. No se justifica redoblar los estímulos fiscales cuando no se aprecia una reversión significativa en el ciclo. También será relevante una adecuada coordinación con las políticas cambiarias y monetarias; el esfuerzo fiscal podrá ser bastante menor si los precios relativos transables/no transables son flexibles, y si las tasas de interés de política monetaria continúan su trayectoria descendente. Ciertamente, la amenaza para los años que siguen es recesión con deflación, más que estanflación.

Otros países de la región (esencialmente en Centroamérica) han tenido choques de términos de intercambio negativos en los últimos años, por lo que el actual desplome del precio del petróleo significa más bien un alivio externo y fiscal.

3. La inversión pública es crucial para sostener la actividad económica

La secular tendencia decreciente de la inversión pública debe ser revertida con urgencia en el actual contexto recesivo. Es reconocido, por parte de autoridades, analistas y organismos internacionales, que la brecha en infraestructura resultante de la menor inversión pública no ha sido automáticamente compensada por una mayor participación del sector privado. En algunos países de América Latina y el Caribe, la caída de la inversión tiene dimensiones alarmantes.

En tiempos duros, siempre será más fácil postergar los proyectos de inversión que acomodar otros gastos a las metas de saldo fiscal. Existe un sesgo anti-inversión en la política fiscal en los períodos de ajuste, y ello inevitablemente tiene consecuencias sobre el crecimiento de mediano plazo. El desafío es entonces reducir este sesgo, lo que no es equivalente a privilegiar el gasto de capital por sobre el gasto corriente. En ocasiones, se entiende esta idea como una propuesta que iría en detrimento del gasto corriente y del gasto social.

Se trata más bien de lo contrario: eliminar un sesgo clásico en contra de la inversión, reestableciendo así un equilibrio en las prioridades de las distintas partidas de gasto. A su vez, no existe un dilema con el gasto social, pues buena parte de la inversión pública en los países en desarrollo tiene un fuerte componente social (hospitales, escuelas...)

Para enfrentar este problema, Hemming y Ter-Minassian (2004) proponen aplicar una serie de medidas, prestando mayor atención a la calidad de la inversión pública, utilizando el balance corriente como un indicador fiscal adicional al tradicional balance y a las metas de deuda, excluyendo algunas empresas públicas de las metas, fortaleciendo la capacidad institucional de desarrollar asociaciones público-privadas y, no menos importante, adoptando objetivos fiscales estructurales.

El FMI (2004) ha publicado estudios que reconocen el problema, y lo atribuye a la generalización de metas de saldo público que incluye a las empresas públicas. Si bien este procedimiento se justificó en el pasado por su extenso uso como agente de financiamiento cuasi-fiscal, parece posible hoy en día excluir a aquellas empresas públicas “manejadas comercialmente” de las metas fiscales.

Las alternativas para estimular la inversión con características de bien público son diversas. La primera, más radical, es adoptar la regla de oro como norma de manejo de las finanzas públicas, que estipula que los gastos corrientes deben financiarse con ingresos corrientes, y los gastos de capital con deuda pública. Tal como en la empresa privada, la inversión neta de depreciación no debiera incluirse en la cuenta de resultados.⁵ Además, deberían llevarse presupuestos separados de gastos corrientes y de inversión. Existen algunas experiencias interesantes de aplicación de este principio en el Reino Unido. Sin embargo, a pesar de la claridad del concepto, la puesta en práctica generalizada de la regla de oro es compleja. En particular, al no recibir necesariamente el sector público la totalidad del retorno de sus inversiones, la analogía con el sector privado pierde consistencia. Además, las propias inversiones acarrearán muchas veces gastos corrientes adicionales de operación, lo que hace que la separación contable no sea trivial.

Una segunda opción, pariente de la primera, es la adopción de

⁵ Para un examen de esta propuesta, véase Blanchard y Giavazzi (2004).

los principios contables del Manual de Estadísticas Fiscales del 2001 del FMI. En efecto, el concepto de variación del patrimonio fiscal neto define como ingreso todas las transacciones que incrementan el patrimonio neto del gobierno, mientras el gasto se define como una disminución del mismo. La inversión se registra como un incremento en los activos no financieros, cuya contrapartida puede ser una disminución en los activos financieros. El patrimonio neto no se ve afectado, pues la inversión pública no se considera una erogación. Aunque muy atractivos, estos principios contables distan de aplicarse en nuestra región, y tampoco van a reemplazar a las tradicionales metas de caja de saldo público consideradas en los presupuestos públicos.

Restan entonces alternativas parciales que apunten a estimular cierto tipo de inversiones. La primera es restringir la cobertura de las metas fiscales, eximiendo a la totalidad o a algunas empresas públicas. La propuesta del Fondo es limitada, pues excluye de las metas sólo a algunas empresas públicas manejadas comercialmente. Por contraste, en Chile las estadísticas fiscales cubren el Gobierno General, y no se consolidan los saldos con las empresas públicas. Esta es, por lo demás, la práctica en la Unión Europea, donde los compromisos fiscales se adquieren con cobertura del Gobierno General, y también la cobertura de los manuales de estadísticas fiscales y de Cuentas Nacionales.

La práctica reciente en México excluía del cálculo del déficit tradicional a los proyectos de inversión de petróleo y energía. Aproximándose a los conceptos de la contabilidad privada, el objeto es registrar el gasto en inversión durante varios ejercicios. Las iniciativas recientes apuntan a generalizar esta práctica, con los proyectos de prestación de servicios de largo plazo en salud y educación, en que el privado realiza la inversión y el gobierno realiza los pagos correspondientes de amortización a lo largo del tiempo.

Aunque estas asociaciones público-privadas son una opción prometedoras, no eliminan totalmente el sesgo en contra de la inversión pública más tradicional (aquella que no resulta atractiva para el sector privado). Una fórmula general es adoptar una regla macro-fiscal estructural, que reduzca en lo posible los nocivos ciclos de expansión y ajuste del gasto público en general y de la inversión en particular. En el caso de Chile, la regla de superávit estructural representa una garantía de que el crecimiento del gasto se ajusta a la expansión potencial de la economía, lo que puede representar una

solución al sesgo anti-inversión. Cabe preguntarse si no es preferible adoptar deliberadamente una norma específica para la inversión, como es el caso en el Reino Unido. Al final del camino, siempre una adecuada combinación entre reglas adecuadas al entorno macroeconómico y algunas dosis de discrecionalidad será la mejor receta para lograr los equilibrios apropiados entre gasto corriente e inversión, endeudamiento y saldo público.

La CEPAL, además de promover una agenda integrada sobre el tema, propicia una mayor flexibilidad fiscal en lo referido al papel de la banca multilateral de desarrollo. La capacidad de estos bancos se ve disminuida por los techos de gasto de los presupuestos públicos.

4. La transparencia y la eficiencia en el sector público son esenciales para un Pacto fiscal

Cuando los programas fiscales son masivos, y tienen una cierta urgencia, no está de más insistir en la importancia de la transparencia del proceso. Los Poderes Legislativos y las contralorías habrán de reforzar sus papeles fiscalizadores, en momentos en que será importante gastar mucho y bien. Será por cierto primordial darle mayor solidez institucional a la evaluación de inversiones y de programas públicos. En América Latina se han hecho grandes esfuerzos en los últimos años para reactivar los sistemas nacionales de inversión pública, montar sistemas de evaluación del desempeño y difundir una cultura de gestión por resultados. Habrá que redoblar esos esfuerzos para evitar los problemas del pasado.

Aunque hay grandes expectativas depositadas en nuestros Estados, continúa su imagen de debilidad y de corrupción. En un informe reciente, un ejercicio prospectivo del Consejo Nacional de Inteligencia de Estados Unidos hace el siguiente presagio sobre la América Latina del 2025: “Un crecimiento moderado hasta el 2025 permitirá modestos avances en los niveles de pobreza, pero los progresos en reformas críticas, como la educación, los sistemas tributarios regresivos, la falta de legalidad serán marginales. El tráfico de drogas, los carteles transnacionales, las bandas criminales organizadas continuarán amenazando la seguridad ciudadana”.

Esta reflexión sobre el Estado va más allá de la política fiscal, por cierto, pero también se filtra en ella. Sin duda que la construcción de un pacto fiscal amplio (véase Lerda, 2009), será la base para cons-

truir un mejor futuro y un mejor Estado Latinoamericano. Existe en nuestra región un amplio margen para ampliar la efectividad de la política fiscal, en sus tres funciones de estabilización, de asignación de recursos y de redistribución de ingresos.

Como consecuencia de la crisis internacional, la función de estabilización (algunos dirán más bien de rescate) será primordial en los tiempos que vienen. Tenemos la oportunidad histórica de mostrar que América Latina está preparada para aplicar buenas y oportunas políticas fiscales. Mirando más allá de la coyuntura, será también imprescindible mejorar nuestros sistemas tributarios y elevar nuestra capacidad de recaudación (gráficos 5 a 7). El pacto fiscal debe ser un acuerdo político para el financiamiento del desarrollo.

Respecto de la redistribución de ingresos, el “cambio de época” al que nos enfrentamos es una oportunidad para terminar con el “casillero vacío”, pues hasta ahora no han podido convivir en América Latina el crecimiento económico con mejoras en la distribución del ingreso. El objetivo de equidad supone mejoras sustanciales en muchos sectores. La calidad y cobertura de la educación, el monto y cobertura de las prestaciones sociales, la capacidad de la acción fiscal para con los más pobres serán aspectos cruciales para lograr progresos permanentes en la distribución de ingresos.

Se trata de un desafío de largo aliento, pero es interesante notar que los avances han sido constantes en varios países, ya que los presupuestos sociales han tenido una mayor regularidad que en el pasado. La capacidad progresiva del gasto público no debe hacer olvidar el potencial redistributivo de los sistemas tributarios. En particular, deberán realizarse progresos relevantes en la estructura tributaria, comparativamente muy sesgada hacia los impuestos indirectos y por tanto con efectos marcadamente regresivos (gráficos 9 y 10).

5. A mediano plazo, se requiere un apoyo explícito de los organismos internacionales hacia los países de ingresos medios

Como se mencionó, las medidas recientes han podido financiarse por la disponibilidad de activos financieros existentes. Sin embargo, de continuar el desplome del precio de las materias primas y el entorno recesivo mundial, los ingresos fiscales mermarán de mane-

ra cuantiosa, impidiendo políticas duraderas de estímulo fiscal. El tema clave será, una vez más, el acceso a endeudamiento público con tasas de interés razonables. No es posible dejar este precio “al mercado”, pues, como hemos visto en el pasado, el riesgo-país aumenta a niveles que hacen insostenible cualquier dinámica de endeudamiento.

Hasta ahora, las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs) han reaccionado con un vigor renovado, estableciendo mecanismos de financiamiento de corto plazo. En el caso del FMI, sus miembros lo han mandatado para “promover cambios sistémicos y resistir las tendencias pro-cíclicas” (Lipsky, 2008). El FMI introdujo un nuevo instrumento (el Short Term Liquidity Facility, SLF), que provee de montos significativos de liquidez a los miembros “con sólidos fundamentos y antecedentes de implementación exitosa”.

El uso de este instrumento financiero “representará una marca de sustancial éxito económico y político, en vez del estigma que se le atribuye a los programas tradicionales” (Lipsky, 2008). Aunque este tipo de instrumentos –más cercanos a los principios fundacionales del FMI– no contienen condicionalidad ex-post, llaman poderosamente la atención las condiciones de elegibilidad. Habrá que esperar para saber qué países las cumplen, pues da la impresión de que se está reemplazando condicionalidad ex-post por condicionalidad ex-ante, lo que ciertamente no ayuda a mejorar la situación de desamparo que afecta a los países de ingresos medios durante las crisis.

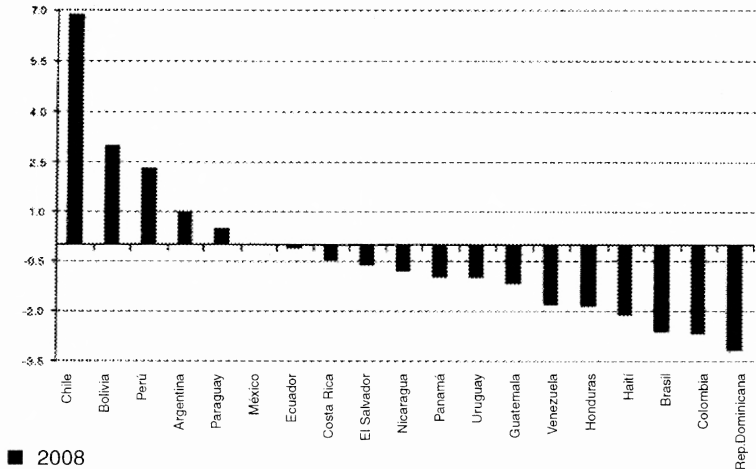
En las actuales circunstancias, y a pesar de los llamados a la coordinación y al estímulo fiscal global, las medidas sólo podrán ser financiadas por algunos “elegidos”. En palabras de Strauss-Khan, “algunas economías emergentes tienen restricciones de financiamiento, lo que significa que tendrán que contraer sus presupuestos más que expandirlos. En estos casos los programas del Fondo exigen más bien ajustes, a pesar de nuestro llamado al estímulo fiscal global. Muchas veces no existen márgenes de maniobra”.

Volvemos a más de lo mismo. Las recientes cartas de intención (enero de 2009), como en El Salvador y República Dominicana, incluyen ajustes fiscales y compromisos de austeridad. Sin un tratamiento específico de las realidades de los países de ingresos medios, se ahondarán en la región latinoamericana las desigualdades en la capacidad de manejo de las crisis económicas.

Anexo

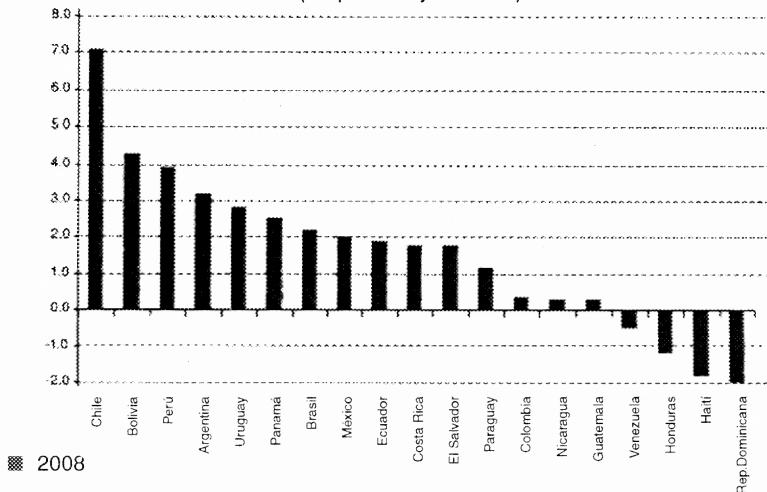
LAS FINANZAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA

Gráfico 1
RESULTADO GLOBAL - GOBIERNO CENTRAL
(En porcentaje del PIB)



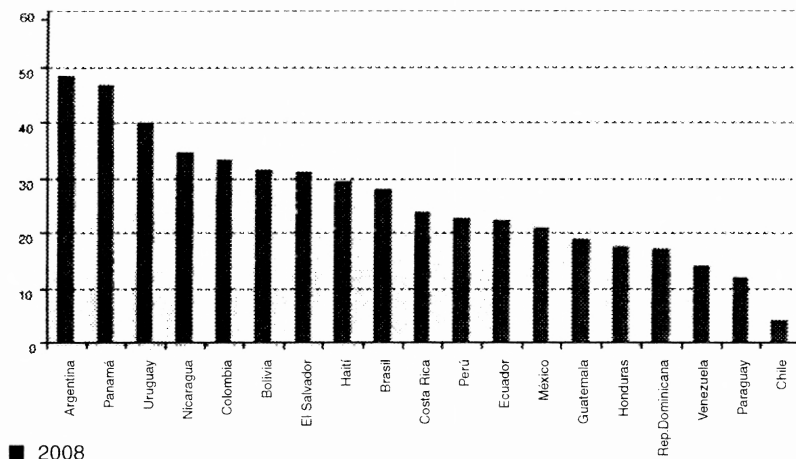
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos oficiales.

Gráfico 2
RESULTADO PRIMARIO - GOBIERNO CENTRAL
(En porcentaje del PIB)



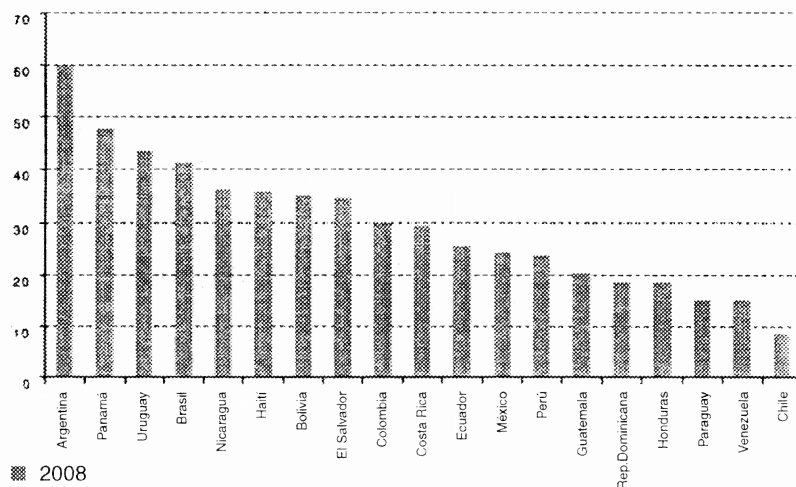
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos oficiales.

Gráfico 3
DEUDA PÚBLICA TOTAL - GOBIERNO CENTRAL
 (En porcentaje del PIB)



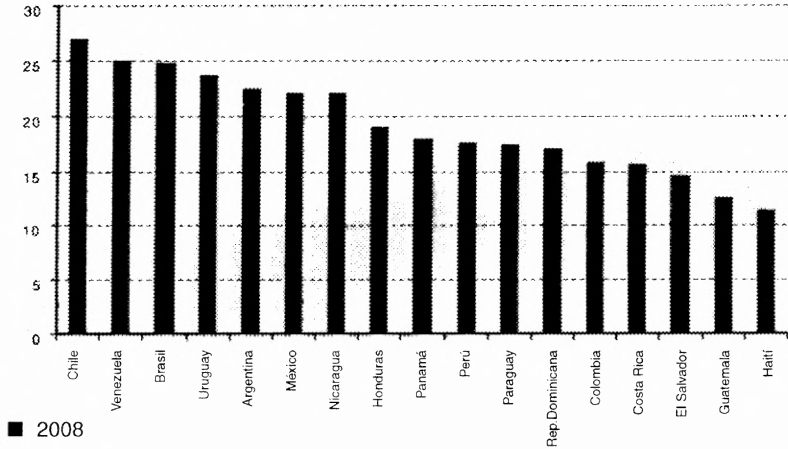
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos oficiales.

Gráfico 4
DEUDA PÚBLICA TOTAL - SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO
 (En porcentaje del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos oficiales.

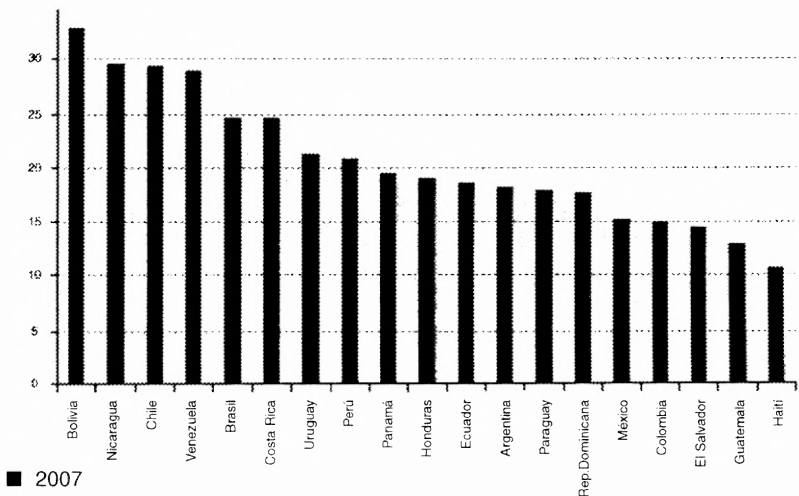
Gráfico 5
RECAUDACIÓN FISCAL - GOBIERNO CENTRAL
 (En porcentaje del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos oficiales.

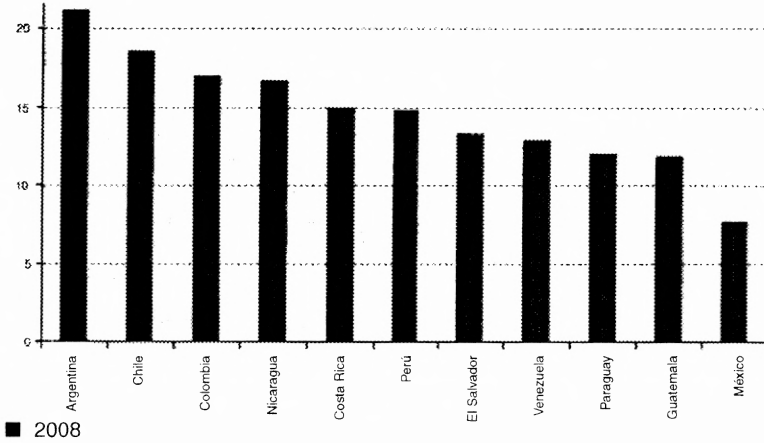
Gráfico 6
RECAUDACIÓN FISCAL - GOBIERNO CENTRAL
 (En porcentaje del PIB)

Cobertura Gobierno General: Bolivia, Chile, Costa Rica, Nicaragua, Perú



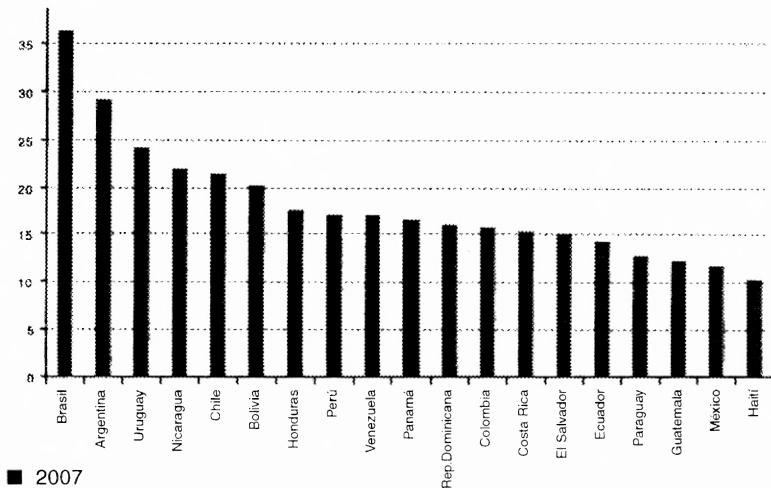
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos oficiales.

Gráfico 7
RECAUDACIÓN TRIBUTARIA - GOBIERNO CENTRAL
 (En porcentaje del PIB)



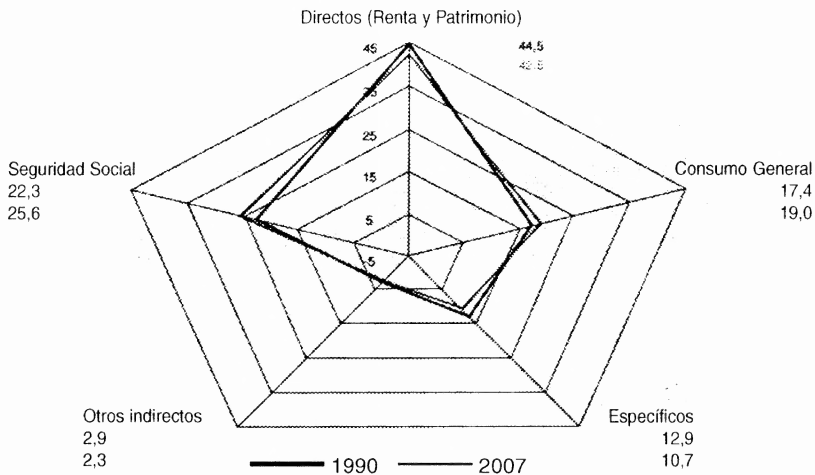
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos oficiales.

Gráfico 8
RECAUDACIÓN TRIBUTARIA - GOBIERNO CENTRAL
 (En porcentaje del PIB)
 Cobertura Gobierno General: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile



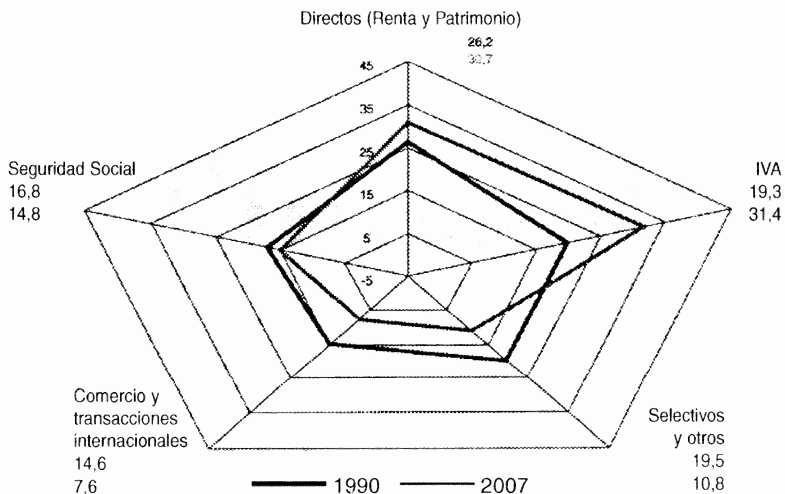
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos oficiales.

Gráfico 9
ESTRUCTURA INGRESOS TRIBUTARIOS DE LA OCDE
 (Porcentaje del total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos oficiales.

Gráfico 10
ESTRUCTURA INGRESOS TRIBUTARIOS DE AMÉRICA LATINA
 (19 países, porcentaje del total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos oficiales.

Bibliografía

Akitoby, Bernardin, Benediet Clements, Sanjeev Gupta y Gabriela Inchauste (2006), "Public Spending, Voracity, and Wagner's Law in Developing Countries", *European Journal of Political Economy*, Vol. 22, pp. 908-924.

Alesina, Alberto, y Guido Tabellini (2005), "Why Is Fiscal Policy So Often Procyclical?" NBER Working Paper 11600, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.

Anderson, Barry, y Joseph J. Minarik, "Design Choices For Fiscal Policy Rules", Public Governance And Territorial Development Directorate, OECD.

Balassone, Fabrizio, y Maura Francese (2004), "Cyclical Asymmetry in Fiscal Policy, Debt Accumulation, and the Treaty of Maastricht, Temi di Discussione No. 531, December (Rome: Banca d'Italia).

Blanchard, Olivier, y Francesco Giavazzi (2004), "Improving the SGP through a proper accounting of public investment", Discussion Paper No 4220, Center for Economic Policy Research.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2009), "La reacción de los Gobiernos de América Latina y el Caribe frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas".

———, (2008a), "Estudio económico de América Latina y el Caribe 2007-2008", Naciones Unidas, julio.

———, (2008b), "Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2008", Diciembre. European Commission (2006), "Public Finance in EMU", *European Economy, Reports and Studies, Economic and Financial Affairs Documentation*.

———, (2002): "Public Finance in EMU", *European Economy, Reports and Studies, Economic and Financial Affairs Documentation*.

Gavin, Michael y Roberto Perotti, 1997, "Fiscal Policy in Latin America", NBER Macroeconomic Annual No. 12, pp. 11-71.

Hercowitz, Zvi y Michel Strawczynski, 2004. Cyclical Ratcheting in Government Spending: Evidence from the OECD. *Review of Economics and Statistics* 86(1).

International Monetary Fund (2004), "Public Investment and Fiscal Policy", Fiscal Affairs Department and Policy Development and Review Department, Washington.

Hemming, Richard y Teresa Ter-Minassian (2004), "Making Room for Public Investment", Finance and Development, Fondo Monetario Internacional, Washington.

Jaimovich, Dany y Ugo Panizza (2006), "Procyclicality or Reverse Causality?" Inter-American Development Bank, Washington, D.C., unpublished.

Kaminsky, Graciela, Carmen Reinhart, y Carlos Végh (2004), "When it Rains, it Pours: Procyclical Capital Flows and Macroeconomic Policies", NBER Working Papers No. 10780, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.

Lerda, Juan Carlos (2009), "El pacto fiscal visto a sus diez años", en Martner, Ricardo (compilador), "Las finanzas públicas y el pacto fiscal en América Latina", Serie Seminarios y Conferencias, 54, Cepal, Naciones Unidas.

Lipsky, John (2008), "Crisis Lessons for the IMF", Speech at the Council on Foreign Relation, Diciembre.

Martner, Ricardo (2007), "La política fiscal en tiempos de bonanza", Serie Gestión Pública, Naciones Unidas.

Romer, Cristina, Bernstein Jared (2009), "The Job Impact of the American Recovery and Reinvestment Plan", Enero.

Spilimbergo Antonio, Symarisky, Steven, Blanchard Olivier and Carlo Cottarelli (2008), "Fiscal Policy for the Crisis", IMF Staff Position Notes.

Strauss-Khan, Dominique (2008), "The IMF and Its Future", Speech at the Banco de España, Diciembre.

Summers, Lawrence (2009), entrevista de prensa.

Talvi, Ernesto y Carlos Végh, 2005, "Tax Base Variability and Procyclical Fiscal Policy", Journal of Development Economics, Vol. 78, October, pp. 156-190.

Tobin, James (1993), "Price Flexibility and Output Stability: An Old Keynesian View", Journal of Economic Perspectives, Winter, 7(1).

Topes de gastos: estudio*

Gösta Ljungman**

I. Introducción

Mantener una sana posición fiscal es un desafío para cualquier gobierno. Las complejidades de coordinar y priorizar un gran número de ofertas de recursos, las dificultades para evaluar y hacer justicia con el pleno efecto económico de las políticas impositivas y de gastos, y las incapacidades para extender el horizonte de tiempo suficiente como para capturar las relevantes consecuencias futuras, todas amenazan la estabilidad de las finanzas públicas. Los repetidos casos de rápido deterioro fiscal en los países a través de las regiones, de los variables niveles de ingresos, y de la diferente orientación ideológica indican que las fuerzas que socavan la sostenibilidad fiscal son de naturaleza general y merecen ser tomadas seriamente. Al mismo tiempo, países comparables en condiciones económicas similares exhiben un desempeño fiscal drásticamente diferente. La cultura política vigente y las características personales de

* Este documento originalmente fue publicado por el Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional y ha sido incluido en la edición actual de la Revista Internacional de Presupuesto Público según el permiso concedido por dicha institución. Las opiniones expresadas son responsabilidad del autor y no representan necesariamente las del FMI ni la política del FMI. Los documentos de trabajo describen investigaciones en progreso por parte del autor y son publicadas para fomentar comentarios y su debate futuro.

** El autor quisiera extender su sincero agradecimiento a los valorables comentarios recibidos de Annika Klimenko y Sami Ylaoutinen del Ministerio de Finanzas de Finlandia, Danny Zwerk del Ministerio de Finanzas de Holanda, y a Steven Barnett, Dimitar Radev, Marc Robinson, y Steven Symansky del Departamento de Asuntos Fiscales.

los representantes elegidos son, sin duda, factores cruciales para explicar esta diferencia. Una razón complementaria –y en cierta medida interrelacionada– de la variación tiene que ver con los arreglos institucionales para la toma de decisiones públicas.

Numerosas instituciones han sido reconocidas como afectando el resultado fiscal, que oscilan desde el sistema electoral y la estructura de los partidos¹ hasta la organización y regulación del proceso presupuestario.² Entre esto último, las normas fiscales –definidas como restricciones numéricas formalizadas sobre parámetros fiscales globales pertinentes– pueden destacar la disciplina fiscal al simplificar la toma de decisiones, promover un interés en cuestiones de sostenibilidad, y reducir el alcance para decisiones inconsistentes respecto del tiempo.³ Una amplia gama de normas fiscales es concebible, y la elección y diseño del marco fiscal apropiado depende en parte de las circunstancias específicas de cada país. Es inherentemente difícil generalizar acerca de la eficacia de un régimen en particular,⁴ especialmente porque los marcos políticos tienden a ser únicos. No obstante, la experiencia exitosa con *topes de gastos* en algunos países sugiere que las restricciones formalizadas sobre el gasto global pueden ser un componente valioso de un marco destinado a cultivar la estabilidad fiscal.

En este debate, un tope de gastos se refiere a la *restricción global* sobre *el resultado* de *todo o gran parte* del gasto del gobierno, establecido mucho antes del comienzo de la preparación del presupuesto. Que ese tope sea una restricción global lo distingue de los límites de gastos ministeriales o sectoriales que son fijados en las etapas tempranas de un proceso de preparación de presupuesto de arriba hacia abajo, y de las asignaciones que en conjunto se agregan al presupuesto. Un tope de gastos es una decisión independiente de un nivel de gastos máximo –no la simple suma de un número de restricciones de bajo nivel. Fijar el tope en término del

¹ Véase, por ejemplo, Grilli y otros (1991), Lijphart (1999), Roubini y Sachs (1989) y Persson y Svensson (1989).

² Véase, por ejemplo, Ferejohn y Krehibel (1987), von Hagen (1992) y Hallerberg y von Hagen (1997).

³ Véase Kopits y Symansky (1998) para un panorama.

⁴ Véase Schick (2003) para un debate acerca del papel del ambiente político para instrumentar normas fiscales con éxito. La Comisión Europea (2006) hace una evaluación empírica de la eficacia de las normas fiscales.

resultado del presupuesto a posteriori –en lugar de montos presupuestados con anterioridad– lo separa de una fase de preparación del presupuesto de decidir el gasto total. Que el tope de gastos cubra la totalidad o gran parte del gasto del gobierno implica que no se corresponda necesariamente con la estructura del presupuesto. El tope de gastos está destinado a ser un instrumento para hacer cumplir la disciplina del gasto global independientemente de la forma en que estén organizadas las finanzas del gobierno. Fijar el tope de gastos antes de que se inicien las negociaciones del presupuesto implica que el tope guía la preparación y ejecución del presupuesto y no lo contrario. En la práctica, los topes de gastos se convierten en el soporte de un marco a mediano plazo.

Los topes de gastos no son homogéneos. Primero, para decidir qué categorías de gastos incluir bajo el tope, tiene que llegarse a un equilibrio entre la ambición de hacer cumplir una disciplina estricta sobre el gasto, por una parte, y la necesidad de permitir cierta variación justificada del gasto, por la otra. Los países han llegado a diferentes conclusiones respecto de cuán abarcador debe ser el tope, lo cual refleja en parte una diferencia en sus condiciones políticas, económicas y fiscales. Un segundo factor que se tiene que considerar es cómo se puede conciliar un tope obligatorio sobre el gasto con las variaciones en la inflación. Si bien una corrección de la inflación para asegurar que el tope en términos reales permanezca constante tiene sentido intuitivo, existen obstáculos prácticos que complican tales ajustes. Nuevamente, no emerge ninguna imagen clara para estudiar la práctica del país. Tercero, si bien hay sin duda argumentos fuertes para fijar restricciones de gastos globales en una perspectiva de mediano plazo, existen varias opciones para formular tales topes multianuales. Cuarto, los principios para determinar el nivel del tope de gastos y la precisión del vínculo con otros objetivos fiscales puede variar. Quinto, existen numerosas opciones posibles para manejar eventos inesperados. El peso agregado a las ventajas y desventajas de los diversos mecanismos de flexibilidad tiene que ser evaluado en el contexto del país individual. Sexto y último, existen muchas posibilidades de que el estado del tope del gasto se mantenga en una línea continuada desde un compromiso unilateral del gobierno hasta una regulación en la legislación vigente. Estas seis características son discutidas en este documento, e ilustradas por un estudio comparativo del régimen del tope del gasto en tres países: Finlandia, Holanda y Suecia.

II. Topes de gastos - ¿Qué son, y por qué funcionan?

A través de un tope de gastos el gobierno hace un anuncio temprano del máximo nivel de gastos, y toma un compromiso explícito de no superar este nivel. Tal compromiso simple puede tener un efecto profundo sobre el desarrollo de las finanzas públicas al neutralizar muchas de las fuerzas que socavan la sostenibilidad fiscal.

A. ¿Por qué un tope de gastos?

Un aspecto extensamente explorado de la toma de decisión pública es la dificultad de asegurar la racionalidad colectiva. En el área de las finanzas públicas esto se traduce en una tendencia intrínseca de expandir el tamaño del sector del gobierno sin un incremento correspondiente en los ingresos. La gravitación hacia políticas fiscalmente no sostenibles parece ser un fenómeno extendido en lugar de una insólita excepción. A menos que este prejuicio hacia el comportamiento fiscal frívolo se desactive de algún modo, las dificultades fiscales podrían convertirse en un problema permanente.

El papel que han jugado las normas fiscales para aportar estabilidad y capacidad de predicción a situaciones anteriormente caóticas ha recibido creciente atención en la última década, y ha habido un debate activo acerca de qué tipo de norma es la más efectiva. Al comienzo debe hacerse una distinción entre la cuestión a evaluar: por una parte, qué escenarios fiscales son coherentes con la sostenibilidad en términos de niveles de ingresos y gastos y las trayectorias de la deuda, y, por otra parte, la cuestión de qué tipos de restricciones son efectivas para cambiar el comportamiento de las instituciones democráticas. Tener un sentido claro y realista del desarrollo conveniente de los parámetros fiscales globales es una condición necesaria, pero de ningún modo suficiente, para generar realmente tal resultado. Es esencial que la norma se ocupe del prejuicio hacia las políticas insostenibles, y los topes de gastos parecen tener una ventaja respecto de las normas formuladas para el equilibrio o la deuda en este sentido. Existen diversas razones para esto.

Primero, en forma anual, o aun durante unos pocos años, el gobierno y el parlamento no tienen en general dominio pleno sobre el resultado fiscal. Incluso bajo normas estables, el ingreso va a fluctuar dependiendo del nivel de la actividad económica. Compensar por tales gastos mientras se ajustan las bases o las tasas impositi-

vas no es una opción viable en el corto plazo. En un nivel práctico, rara vez es posible efectuar cambios rápidos en la legislación impositiva para responder a las variaciones en los ingresos. Incluso si esto fuera posible, existen fuertes argumentos para permitir que los ingresos fluctúen y permitan una estabilización automática que pueda suavizar las variaciones en el ciclo comercial. Es probable que manejar los ingresos en forma activa para mantener un equilibrio constante produzca políticas fiscales procíclicas.⁵ Un tercer argumento contra tal enfoque descansa en la teoría de la nivelación de impuestos (*tax smoothing*),⁶ que establece que los efectos distorsivos de los impuestos se ven minimizados al mantener una política impositiva constante. El mismo caso se puede presentar cuando el objetivo es la deuda pública, en donde es posible que se produzcan variaciones de corto plazo, no indicativas de la sostenibilidad de la política fiscal corriente. Desde una perspectiva anual, no es factible ni conveniente imponer duras restricciones al equilibrio y la deuda. El argumento para usar un gasto que guíe la política fiscal proviene, sobre todo, del hecho que es *operacional* de un modo que las normas alternativas no lo son.

Segundo, el principal origen de la falta de rectitud fiscal parece ser una tendencia a acomodar excesivamente las demandas para los incrementos del gasto, más que reaccionar por demás a los pedidos de recorte de impuestos. Por lo tanto, un compromiso obligatorio sobre el gasto total puede brindar un valioso soporte en la formulación de la política fiscal. Que el tope de gastos sea formulado en términos del resultado posterior, en lugar de las cifras presupuestadas con anterioridad, es crucial en este contexto. Los que apoyan propuestas de política particular tienen incentivos para sobrestimar el gasto de políticas para evadir la restricción de recursos en las negociaciones del presupuesto. Tal propensión se ve reforzada por la dificultad para evaluar correctamente los efectos de segundo orden de las políticas del gobierno. La tendencia a subestimar el impacto fiscal de los compromisos del gobierno —una ilusión fiscal— puede ser tanto el resultado intencional de incentivos perver-

⁵ En cierta medida, las variaciones en el equilibrio se pueden eliminar concentrándose en el equilibrio cíclicamente ajustado. Tales ajustes introducen otra dificultad, dado que se basa en una evaluación del nivel del PBI potencial no ajustable.

⁶ Véase Barro (1979) para un debate de la hipótesis de nivelación de impuestos.

sos, como el resultado de información imperfecta y las limitaciones de la racionalidad en la toma de decisiones.

El tercer argumento relacionado para usar un tope de gastos proviene de un posible límite superior para mantener el equilibrio de todos los niveles de gasto. Cuando la tajada de impuestos ya es alta, un intento adicional por incrementar el ingreso para compensar políticas de gastos más expansivas se puede ver disminuido por distorsiones en la oferta de mano de obra que superan el incremento de los impuestos. Con bases impositivas móviles, este efecto se puede producir incluso a tasas impositivas relativamente modestas y una baja elasticidad de mano de obra. Los intentos por incrementar el ingreso elevando impuestos podrían llevar a un éxodo de la actividad económica y a un ingreso total reducido. En situaciones como ésta, controlar el gasto global se convierte en el objetivo máximo para preservar la sostenibilidad fiscal, lo que habla a favor de usar un tope de gastos.

En términos realistas, las normas fiscales sólo pueden brindar apoyo para lograr un resultado que sea reconocido como ventajoso, pero que sea difícil de lograr en el ambiente de la toma de decisiones públicas.⁷ Una condición previa para la introducción exitosa de una norma fiscal parece ser cierta comprensión de la necesidad de finanzas públicas sostenibles en instituciones políticas, y el compromiso con las mismas. Las normas que son percibidas como demasiado restrictivas en relación con la agenda política del gobierno, o que dan lugar a efectos que son políticamente inaceptables, tienen pocas posibilidades de sobrevivir. Lograr el justo equilibrio entre qué es conveniente y qué es práctico es uno de los desafíos fundamentales para diseñar una efectiva norma fiscal.

B. Amplitud

Una característica que define al tope de gastos es su *amplitud*. La eficacia de promover un desarrollo del gasto global sostenible depende claramente de qué rubros están restringidos por el tope. La disciplina fiscal habla a favor de una completa amplitud.⁸ Esta pers-

⁷ Molander (2002) discute la relación entre normas fiscales e ideales democráticos.

⁸ Esto se ve respaldado por un estudio de las normas fiscales en la Unión Europea, realizado por la Comisión Europea en 2006. "En el caso de normas de gastos, parece que un incremento en la cobertura de las finanzas del gobierno por normas de

pectiva tiene que ser ponderada contra otros aspectos de la política fiscal, como por ejemplo la estabilización económica y la necesidad de asegurar un financiamiento de la administración del gobierno sin complicaciones. De este modo, puede haber cierta justificación por excluir determinados rubros de la restricción de topes.

Un principio explícito del carácter de completo, del que se efectúan excepciones claramente motivadas y definidas sin ambigüedades, es un buen punto de comienzo. La eficacia del tope depende de cierta medida de su simplicidad y transparencia. Supervisar el cumplimiento del tope se torna rápidamente complejo a medida que aumenta el número de excepciones, y el beneficio de no sujetar una categoría de gastos al tope debe ser medido contra esta pérdida de claridad. Un principio de plena amplitud también podría facilitar la preservación del tope a lo largo del tiempo. Las prioridades dolorosas y las modificaciones de la política son consecuencias directas de un tope efectivo, debiéndose esperar argumentos de los representantes del sector para exceptuar diversas categorías de gastos. Requerir la justificación explícita para la exclusión más que para la inclusión puede ayudar a defender el tope contra la erosión gradual.

El problema fundamental de la amplitud es el del *pronóstico*. En una situación en donde todo el gasto público se puede pronosticar perfectamente en un horizonte de tiempo para el cual se fija el tope, el nivel del tope se puede calibrar a cualesquiera fluctuaciones temporarias alrededor de un nivel de gasto estructural. La dificultad para producir pronósticos a mediano plazo precisos es un obstáculo para emplear un tope de gasto, pero no es en sí mismo una razón para excluir determinadas categorías de gastos. En nombre de la simplicidad y la transparencia podría haber también la posibilidad de incluir categorías de gastos que son estables y predecibles a pesar de los argumentos importantes para la exclusión.

Una posición razonable es que el tope debería incluir todas las categorías de gastos que están sujetas a una presión expansiva en la toma pública de decisiones. Los casos en donde el gobierno actúa simplemente como intermediario, y el gasto corresponde a ingresos no distorsivos, parecerían calificar para ser excluidos del tope. Este, por ejemplo, sería el caso del gasto público financiado por donacio-

gasto lleva a una reducción en la relación gasto primario/PBI". (Comisión Europea, 2006).

nes y subsidios extranjeros. En la práctica, estos criterios rara vez son cumplidos. Si bien a menudo se establecen arreglos de *autofinanciamiento* para determinados gastos, este tipo de destino no elimina el riesgo de subestimar el gasto y sobrestimar los ingresos. En la mayoría de los casos, el gobierno tiene una obligación financiera subsidiaria implícita para todo el gasto público, independientemente de cómo se organiza. Asimismo, la fuente de ingresos rara vez es no distorsiva, contribuyendo a la tajada impositiva en la economía.

El hecho de que una categoría de gastos sea difícil, o a veces incluso imposible de afectar en el corto plazo, presenta claramente un obstáculo para un tope de gastos obligatorio, pero no es una razón suficiente para la exclusión. Diversos tipos de prestaciones, como por ejemplo beneficios de desempleo, beneficios por discapacidad y pensiones, junto con pagos de intereses, son mencionados a veces como *gasto obligatorio*, o *no discrecional*, pero dicha clasificación es confusa. El grado de discreción que el gobierno tiene sobre el gasto depende del horizonte de tiempo. En una perspectiva anual, una parte significativa del gasto del gobierno —no sólo los pagos de intereses y las prestaciones— es fija, no negociable en términos realistas, y podría, en consecuencia, ser considerada obligatoria. Sin embargo, durante un período de, digamos, diez a quince años, virtualmente todos los rubros de gastos se pueden cambiar, convirtiendo a la clasificación de obligatoria y no obligatoria en insignificante. El objetivo del tope de gastos es hacer cumplir un nivel de gastos sostenible, independientemente de la composición política.

Una distinción más relevante es en qué medida se *justifica* permitir las variaciones temporarias en el gasto, sin requerir reducciones compensatorias para mantener un nivel global constante. La política fiscal contra-cíclica es un caso evidente. Las variaciones al azar, que a lo largo del tiempo se cancelan entre sí, son otro caso. En la práctica, es en general difícil separar efectos temporarios de gastos estructurales.

Pagos de Intereses

El pago de intereses sobre la deuda del gobierno es una de las pocas categorías de gastos para la que los argumentos para la exclusión del tope son obligatorios. Ninguno de los tres países examinados más adelante incluye en la actualidad pagos de intereses bajo sus topes, aunque Holanda sí lo hizo hasta 2007.

En gran medida, el gasto por intereses es el resultado de decisiones históricas sobre los ingresos y el gasto. Con una larga perspectiva, se podría argüir que la inclusión del pago de intereses bajo el tope de gastos podría crear incentivos para reducir la deuda del gobierno. Sin embargo, siempre que el horizonte de tiempo en la presupuestación sea en general corto, resulta debatible en qué medida las implicancias sobre los futuros pagos de intereses serán tomadas en cuenta al formular la política fiscal. Este no es en sí mismo un argumento para excluir los pagos de intereses del tope de gastos. Más bien es un reconocimiento de la probabilidad de que los efectos de incluir los pagos de intereses no van a ser particularmente significativos.

El principal argumento para excluir los pagos de intereses es, en cambio, que en el horizonte de tiempo relativo al tope de gastos las variaciones potenciales son importantes, mientras que al mismo tiempo están débilmente relacionadas con la sostenibilidad de la política fiscal corriente. Dependiendo de la estructura de la deuda del gobierno, las fluctuaciones a corto plazo en las tasas de interés y los tipos de cambio tendrán un impacto directo en el tamaño de los pagos de intereses. Si los pagos de intereses estuvieran incluidos bajo el tope, tales casos requerirían reducciones de gastos o crearían espacio para incrementos de gastos en otras áreas del presupuesto, sin que esto esté justificado desde el punto de vista de la sostenibilidad.

La gestión de deuda óptima puede requerir cambios en la composición de la deuda y modificaciones en los instrumentos de deuda usados. Esto podría llevar a variaciones en los pagos de intereses que son de una naturaleza puramente técnica, pero, no obstante, afectan el espacio para el gasto por debajo del tope.⁹

La inclusión de los pagos de intereses bajo el tope podría crear posiblemente incentivos para que el gobierno venda activos y así reducir el peso de los pagos del servicio de deuda. Sin embargo, tales decisiones deberán basarse en un análisis sustancial de los requisitos de la administración y el papel del sector público. El marco fiscal no debería introducir una tendencia hacia una posición de activos más baja.

⁹ Por esta razón, diversos países están contabilizando los pagos de intereses sobre la deuda pública sobre la base de lo *devengado*. (Véase Blöndal, 2004).

Prestación no cíclica

Parte de las obligaciones anuales de gastos del gobierno surge como resultado de beneficios legislados, como por ejemplo beneficios relacionados con la salud, pensiones del gobierno, y diversos tipos de apoyo financiero y subsidios. En el corto plazo, el gasto para estos rubros está fuera del control inmediato del gobierno. Los criterios para las prestaciones no se pueden cambiar sin una decisión del parlamento y el gasto total es determinado por el número de personas que resultan elegibles en un año determinado. Colocar simplemente un límite anual al gasto de prestaciones no es una opción viable. El gobierno tiene que cumplir sus obligaciones bajo la legislación existente, incluso si se superan las proyecciones que se realizaron cuando se preparó el presupuesto. Las dificultades prácticas que pueden surgir de una inclusión de prestaciones bajo el tope deben ser reconocidas y analizadas, pero no son en sí mismas una razón suficiente para separar este tipo de gasto del tope. Los tres países estudiados más adelante incluyen prestaciones no cíclicas en sus topes.

Reconocer la naturaleza discrecional de los sistemas de prestaciones en el mediano plazo da lugar a un argumento para someter el gasto sobre estos rubros a un límite de gastos. Primero, al incluir las prestaciones bajo un tope a mediano plazo, una discusión sobre la sostenibilidad de las políticas totales del gobierno más allá del año siguiente se convierte en un elemento natural de las negociaciones presupuestarias. Un tope de gastos amplio requiere un análisis de las proyecciones de mediano plazo de todos los rubros de gastos, y brinda incentivos para que el gobierno reaccione temprano ante el debilitamiento de las finanzas públicas y, de ser necesario, proponga cambios en la legislación. Segundo, como los sistemas de prestaciones son parte de las políticas totales del gobierno, es razonable que sean evaluadas y comparadas con todas las otras políticas en el proceso de presupuesto. Excluir estos sistemas del tope refuerza la impresión de que las prestaciones están protegidas en cierto modo de las prioridades políticas.

La decisión de incluir o excluir prestaciones de un tope de gastos no depende de si las prestaciones están organizadas en fondos autónomos o semiautónomos separados del presupuesto. Los topes de gastos están destinados a impedir un incremento no deseado del gasto, el coeficiente de impuestos, y el déficit, independientemente de la forma en que se financien las diversas políticas.

Según lo señalaran Carcillo y Grubb (2006), puede haber interdependencia entre diversos sistemas de transferencia, y los cambios en el nivel de desempleo pueden llevar a incrementos en los volúmenes en otros sistemas de transferencia. Al incluir sistemas de prestaciones bajo el tope, los posibles incentivos para disfrazar el gasto de transferencia empujando a las personas de un sistema a otro son reducidos.

Rubros cíclicamente sensibles

La aspiración de nivelar las fluctuaciones del ciclo económico a través de políticas fiscales presenta un desafío para un tope de gastos totalmente abarcador. Tanto la inclusión como la exclusión de este tipo de gastos tiene ventajas y desventajas diferenciadas, y no emerge ningún mensaje claro de los tres estudios de caso. En Holanda y Suecia todas las prestaciones, incluyendo los beneficios de desempleo, son colocadas bajo el tope. En el caso de Finlandia, la mayoría de los rubros cíclicamente sensibles están fuera del tope.

Desde un punto de vista macroeconómico, una cierta variación del gasto público de año en año puede estar justificada para disminuir los cambios cíclicos en la producción y el empleo. Si bien las posibilidades de ejercer políticas fiscales contracíclicas con éxito han sido duramente debatidas en la literatura académica¹⁰, parece haber un amplio apoyo para permitir que los estabilizadores automáticos operen sin restricciones.¹¹ Estos estabilizadores funcionan predominantemente en el lado del ingreso del presupuesto¹², pero se deben esperar variaciones cíclicas en los gastos como, por ejemplo, los beneficios del desempleo. Además de tales variaciones automáticas, los gobiernos también pueden querer tomar medidas discrecionales, tales como programas del mercado de trabajo y subsi-

¹⁰ Algunas de las reservas contra la eficacia general de las políticas contracíclicas son la existencia de un ciclo comercial real y la equivalencia Ricardiana.

¹¹ Véase Perotti (2005) o Andersen (2005) y Hemming y otros (2002) para una revisión de la literatura.

¹² La OCDE estima que, en promedio para sus países miembros, aproximadamente 3/4 de la estabilización automática está en el lado del ingreso y 1/4 en el lado del gasto. Existe una notable variación de este coeficiente entre países donde, por ejemplo, nuevos países miembro de la UE muestran una proporción significativamente más alta de estabilización automática por el lado del ingreso, en promedio 7/8. Girouard y André (2005).

dios al empleo, para acelerar aún más la vuelta al equilibrio de los niveles de desempleo en una recesión particularmente profunda. Sin embargo, la eficacia de las medidas discrecionales es debatible.¹³

Al determinar si incluir o no gastos cíclicamente sensibles bajo el tope, el objetivo económico de dar lugar a políticas de gastos contracíclicas deberá estar equilibrado contra el objetivo de asegurar sostenibilidad a largo plazo en las finanzas públicas. Si la propensión hacia expandir el sector del gobierno es una característica prominente de la toma pública de decisiones, esto bien podría llevar a expandir sucesivamente las políticas del mercado laboral, amenazando la estabilidad del presupuesto. La organización de los beneficios del desempleo en un fondo de mercado laboral extra-presupuestario, con derecho a cobrar determinados aportes, no mitiga este problema. Como los beneficios del empleado están regulados en general a través de la legislación, el gobierno tiene una responsabilidad financiera subsidiaria para cualquier obligación de política del mercado laboral, independientemente de si es financiado directamente por el lado del gasto del presupuesto o a través de ingresos destinados a través de un fondo extra-presupuestario.

Una variación cíclica del gasto alrededor de niveles estructurales crea una serie de problemas prácticos en un régimen con un tope de gastos. Durante una contracción de la economía, el incremento en el gasto cíclico podría estar limitado por el tope, o podría desplazar otros tipos de gasto. Si la economía se desempeña por encima de su potencial, la disminución del gasto podría abrir nuevos espacios bajo el tope, con un riesgo de políticas procíclicas y dificultades futuras para hacer frente a excesivos gastos estructurales. La seriedad de estos problemas en un país dado depende naturalmente de la sensibilidad del gasto del gobierno respecto de las variaciones cíclicas, y la estabilidad económica del gobierno.¹⁴

¹³ La distinción entre estabilizadores automáticos y medidas discrecionales no es siempre clara. En un país con compromisos ambiciosos para mantener altos niveles de desempleo, los programas destinados a mejorar las calificaciones de las personas desempleadas a través de la educación y la colocación subsidiada en empresas podrían ser considerados semiautomáticos. Al incluir tales medidas, la sensibilidad del gasto a variaciones cíclicas se eleva. Véase Boije (2004) y Murchison y Robbins (2003) para una discusión sobre qué factores deberán ser considerados cíclicos.

¹⁴ La eficacia de la política monetaria contracíclica es un factor importante. Para los miembros de una unión de monedas, tales como el área del Euro, las posibilidades para políticas monetarias contracíclicas nacionales a través de cambios en la tasa de

Las incertidumbres en los pronósticos relativas a la brecha de la producción y la elasticidad del gasto respecto de las variaciones cíclicas hacen difícil establecer con anterioridad un nivel de gastos cíclicamente ajustado.¹⁵ Poner topes que tomen en cuenta la posición cíclica proyectada de la economía es, por lo tanto, una opción bastante poco factible, en particular si los topes son fijados en una perspectiva de mediano plazo, en donde las incertidumbres del gasto cíclico son substanciales.¹⁶ Una segunda posibilidad es fijar un tope que permitiría una contracción de la actividad económica cíclica, es decir, gasto cíclico más alto, y requeriría un margen posterior entre el resultado del gasto y el tope cuando la economía tiene un mejor desempeño. Sin embargo, puede ser difícil defender tal margen para evitar que sea usado para nuevas iniciativas durante una reactivación. Una tercera opción sería separar el gasto cíclico del estructural, y excluir del tope solamente al primero. Al igual que con el tope cíclicamente ajustado, este abordaje se basa en la capacidad para evaluar correctamente la composición del gasto del gobierno y dividirlo en componentes permanentes, cíclicamente ajustados y temporarios. Asimismo, tal construcción reduciría la transparencia, crearía dificultades para la supervisión externa, y abriría posibilidades para manipular la clasificación del gasto y así evitar el tope.

Ingresos asignados no distorsivos

En algunos casos existe una correspondencia directa entre el gasto y una fuente de ingresos no distorsiva bien definida. Los cambios en el nivel de actividad dan como resultado un ajuste igual y automático, tanto del gasto como del ingreso, sin impacto en la tajada impositiva en la economía o en el saldo fiscal. Si bien éste es un claro caso de *ingresos asignados*, que viola los principios fundamentales del presupuesto de unidad y universalidad, tales arreglos existen en

interés desaparecen. Al mismo tiempo, una integración económica tiene el potencial de estabilizar el desarrollo económico y reducir las variaciones cíclicas.

¹⁵ Véase, por ejemplo, Blanchard (1990) para un debate sobre los ajustes cíclicos de los parámetros fiscales.

¹⁶ Suiza utiliza una fórmula para calcular el tope de gastos que toma en cuenta la posición cíclica de la economía. Sin embargo, este tope es fijado en una perspectiva de un año.

virtualmente todos los sistemas presupuestarios nacionales. El tratamiento de estos tipos de operaciones varía en los tres países estudiados aquí. En Finlandia existe un principio explícito de no incluir gastos que sean *circulares* en el sentido que el gobierno sólo actúa como intermediario. En Holanda, el tope está definido como siendo en términos *netos*, indicando que ciertos gastos son compensados por los ingresos. En Suecia, el principio fundamental es el de tratamiento bruto del ingreso y el gasto en el presupuesto y las cuentas. Se hacen excepciones, sin embargo.

En muchos países, cierto gasto público es financiado por fuentes que no son ingresos internos o préstamos. Los miembros de la Unión Europea reciben pagos del presupuesto de la UE para subsidios agrícolas, desarrollo regional, investigación y programas sociales. Un incremento en un programa totalmente financiado a través del presupuesto de la UE da como resultado un efecto de gasto e ingreso correspondiente.¹⁷ Análogamente, los países en desarrollo reciben a menudo apoyo financiero bilateral y multilateral para proyectos particulares. Común a estos ejemplos es que los programas y actividades —y en consecuencia el nivel de gastos— estén determinados en gran medida por alguien fuera del gobierno y del parlamento. Aunque existen fuertes argumentos para coordinar todas las políticas, independientemente de cómo las mismas se inician y son financiadas, es improbable que los programas sobre los cuales las instituciones nacionales tienen poca influencia estén sujetos a la propensión del gasto dirigida a través del tope de gastos.

Un caso relacionado se crea cuando el gobierno suministra bienes y servicios por una tarifa de usuario. A condición que el nivel de actividad esté determinado por la demanda —más que a través de una decisión de política discrecional— y que haya una plena recuperación del costo a través de las tarifas cobradas, es posible que no sea necesario restringir el gasto. Sin embargo, en la mayoría de los casos es difícil asegurar que estas dos condiciones se cumplan, y las tarifas de usuario se usan a menudo como fuente parcial de financiamiento para bienes y servicios que son de clara naturaleza

¹⁷ En el caso que se requiera cofinanciación nacional del país miembro, un incremento en un programa de la UE tiene un efecto en el equilibrio del presupuesto. Además, en la medida en que la administración nacional de los programas de la UE estén financiados a través del presupuesto, podrá haber un efecto fiscal neto a partir de una expansión de los pagos de la UE.

pública. Por esta razón, un tratamiento bruto del presupuesto del ingreso y el gasto por tarifas de usuario —que sujeta el nivel de actividad al tope de gastos— será apropiado a menos que se cumplan criterios muy específicos.

Gasto de inversión

Una restricción a mediano plazo sobre el gasto global puede llegar a distorsionar las inversiones públicas —en particular la inversión en infraestructura. Parece haber argumentos precisos para cierta clase de arreglo especial para asegurar que la racionalidad a largo plazo en las políticas de inversión se vea preservada durante las nuevas prioridades provocadas por un tope de gastos obligatorio. En los tres países estudiados más adelante, el gasto de inversión es en cierta medida tratado de forma separada de otras categorías de gastos. Sin embargo, en ningún país la inversión se ha visto completamente excluida del tope.

Como se comentara más arriba, la discreción sobre el gasto en el corto plazo se ve, en general, limitada. Si el gasto total aumenta más rápidamente que lo proyectado cuando se estableció el tope de gastos, puede resultar tentador para el gobierno efectuar reducciones en las inversiones, ya que puede haber margen para cambiar los planes de inversión con aviso a corto plazo, y tales medidas podrían tener un impacto sustancial.

Una segunda cuestión surge por la indivisibilidad del gasto de inversión y la dificultad para proyectar con precisión la oportunidad de los pagos individuales. En un entorno de contabilidad y presupuesto en efectivo, las demoras en los grandes proyectos de infraestructura pueden tener un efecto sustancial sobre el gasto global, que podría crear espacio bajo el tope en un año, y poner presión en el tope otro año.

Aunque estas dos cuestiones son motivo de preocupación, no son exclusivas para el gasto de inversión ni suficientes para garantizar la exclusión del tope. Un tercer argumento posible contra incluir el gasto de inversión bajo el tope es que genera retornos económicos durante un largo período, y no puede ser comparado directamente con el consumo y las transferencias del gobierno. En el horizonte de tiempo pertinente para las priorizaciones políticas dentro de un tope de gastos, existe, por lo tanto, el riesgo de que los beneficios de las inversiones no se vean identificados correctamente. Sin

embargo, tales criterios para clasificar el gasto son inherentemente difíciles de establecer dado que numerosas políticas –tales como educación, cuidado de la salud y defensa– tienen efectos de bienestar económico a largo plazo.

C. Ajustes por inflación

La cuestión de cómo tomar en cuenta el impacto de la inflación sobre el gasto del gobierno es en muchos sentidos análoga a la cuestión de la amplitud. En esencia, las distorsiones potenciales causadas por la inflación vienen como resultado de errores de pronóstico. Los mecanismos apropiados para realizar los ajustes inflacionarios que aseguren que el gasto real es mantenido en el nivel deseado dependen de la naturaleza, nivel y volatilidad de la inflación. Los problemas prácticos de trasladar los parámetros reales a cifras nominales, y la pérdida de transparencia a que esto da lugar, también deberán ser tomados en cuenta. En Finlandia y en Holanda se determinan topes de cuatro años en términos reales, y se convierten en términos nominales poco antes de que comience la preparación del presupuesto anual. En Suecia, los topes de tres años son fijados en términos nominales.

Virtualmente, todo el gasto público es afectado por cambios en el nivel de precios y salarios, y la cuestión de la inflación no está restringida a una categoría de gastos en particular. Sin embargo, la sensibilidad a la inflación no es uniforme. Para transferencias indexadas de precios y salarios, los intereses nominales sobre bonos del gobierno indexados por inflación, y cualesquiera subsidios indexados por inflación, el efecto inflacionario es automático y predecible. Para una serie de otros rubros, como por ejemplo el proyecto de ley sobre salarios de los empleados públicos, y los subsidios y subvenciones fijados en términos nominales por el gobierno, el ajuste por inflación deja cierto espacio para la discreción. Para los bienes y servicios comprados por el gobierno, el efecto inflacionario está determinado en forma exógena.

Siempre que la tasa de inflación sea constante –o, más precisamente, sea pronosticada con precisión– el gobierno puede tomar en cuenta futuros incrementos de precios y salarios al fijar el tope de gastos y preparar el presupuesto. En una situación en donde haya un apartamiento inesperado de la inflación pronosticada, un tope

nominal de gastos podría tener efectos inesperados sobre la política fiscal.

Idealmente, el espacio bajo el tope de gastos no debería verse afectado por acontecimientos que tengan un impacto igual sobre el ingreso y el gasto, y de este modo dejar el saldo general del gobierno sin cambio. Si este criterio se cumple para la inflación, parecería haber argumentos apremiantes para fijar el tope de gastos de mediano plazo en *términos reales*. Dentro de tal marco, el espacio para el gasto bajo el tope no se ve reducido ni expandido por los errores en el pronóstico de la inflación a mediano plazo.

Una ventaja de un tope de gastos es que el desarrollo del gasto para diversas opciones políticas se puede medir contra un firme punto de referencia –incluyendo cualesquiera efectos diferidos en el mediano plazo. En el caso de un tope real, existe cierto elemento de ambigüedad respecto de los límites de gastos nominales, es decir, operacionales, que pueden reducir la claridad del tope concreto para un año dado. Asimismo, la traslación de un tope real a otro nominal puede crear oportunidades para revisar el índice de deflación que cree espacio adicional bajo el tope. Aparte de reducir la disciplina fiscal, los cambios frecuentes en el método de trasladar el tope de términos reales a nominales reduce la transparencia.

Un tipo de problema con la traslación de un tope real a términos nominales es creado por el efecto inflacionario no uniforme del gasto del gobierno. El uso de cualquiera de los índices de deflación estándar, como el índice de precios al consumidor o el índice de deflación del PBI, no generará una verdadera conversión, en el sentido de que el espacio real bajo el tope nominal será más grande o más pequeño que el tope real. Este problema se podría resolver usando un índice de deflación basado en el gasto del gobierno. Sin embargo, usar un parámetro no estándar reducirá aún más la transparencia, y posiblemente el estado del tope.

Un tope nominal a mediano plazo puede, bajo ciertas circunstancias, introducir un efecto contracíclico *en el lado del gasto del presupuesto*. Un alejamiento temporario del pleno empleo, causado por un shock a la demanda global, afectaría la inflación y, en consecuencia, el gasto nominal.¹⁸ Tal contracción de la demanda global

¹⁸ El impacto de una inflación más baja que lo pronosticado dependería de la rigidez de los sueldos para los empleados públicos y del retraso cronológico de la indexación de precios y salarios de los pagos de transferencias.

reduciría la inflación, y crearía espacio para un gasto adicional bajo un tope nominal, que permitiría el funcionamiento de los estabilizadores automáticos en el lado del gasto del presupuesto.¹⁹

D. Mecanismo para manejar la fluctuación del gasto

El objetivo fundamental de un tope de gastos es mantener el gasto a un nivel sostenible. Más específicamente, es el nivel de gasto estructural, más que el concreto, el que se debe restringir. Como se comentara más arriba, se puede justificar cierta variación del gasto de año en año, en cuyo caso la misma debe ser posible dentro del marco del tope. En qué medida es necesaria esa flexibilidad depende de cómo se construye el tope, y el tipo y la magnitud de las variaciones. En Finlandia, en donde el gasto está estrechamente definido, y donde el tope es fijado en términos reales, la variación en el gasto restringido por el tope deberá ser limitada. No obstante, en las revisiones más recientes del régimen del tope en 2007, se introdujeron ciertos arreglos de flexibilidad adicionales, indicando que la cuestión de cómo manejar las variaciones en el gasto todavía se percibe como importante. En el caso de Holanda y Suecia, la gran amplitud de los topes sugiere que el riesgo de errores de pronóstico globales puede ser sustancial. El desarrollo desfavorable del gasto ha sido manejado principalmente a través de reasignaciones y repriorizaciones bajo los topes existentes, aunque hay pruebas de que el espacio insuficiente bajo el tope también dio lugar a ciertas prácticas dudosas tales como sustituir gasto por gasto fiscal, introducción de contabilidad y presupuestación neta, y diferimiento de pagos de un ejercicio económico al siguiente.

Las variaciones temporarias alrededor de un nivel de gasto subyacente son causadas por un número de factores; las variaciones en los intereses, los factores cíclicos, las fluctuaciones en el número de personas que califican para recibir beneficios legislados, y la inflación se discuten más arriba. Si las asignaciones no gastadas pue-

¹⁹ Podría ser el caso que el ajuste del precio y el nivel de sueldos sea asimétrico en las subidas y bajadas cíclicas, y que haya una presión inflacionaria relativamente fuerte cuando la economía está operando por encima de la producción potencial que en el caso de un ajuste hacia abajo cuando la misma está por debajo. Si éste es el caso, un tope de gasto nominal podría funcionar contracíclicamente en una suba de la economía causada por un crecimiento en la demanda, pero ser neutral en una baja.

den ser trasladadas al siguiente ejercicio económico, el gasto concreto queda, en cierta medida, a criterio de los ministerios de línea y las autoridades presupuestarias. Además de estos factores, el gasto del gobierno se ve afectado por otros acontecimientos que pueden ser difíciles de predecir por adelantado. Los proyectos de inversión pueden sufrir demoras, los desastres naturales pueden requerir la intervención del gobierno, y los pasivos contingentes pueden ser exigibles.

La cantidad y el tope de flexibilidad necesarios dependen de la construcción del tope. Un tope amplio demandará en general ciertos mecanismos para tratar un acontecimiento desfavorable. Los topes nominales requieren más flexibilidad que los topes reales para absorber los incrementos imprevistos en la inflación. La incertidumbre de los pronósticos aumenta con el horizonte de tiempo, y cuanto más adelantado se establece el tope de gastos, mayores serán las variaciones esperadas en el gasto que se deberán acomodar.

No se deberán hacer arreglos demasiado generosos para permitir las fluctuaciones temporarias del gasto, y esto puede erosionar la disciplina fiscal. En muchos casos, es difícil identificar correctamente si un cambio en el gasto es temporario o permanente, y en consecuencia si se garantizan los cambios discrecionales en la política de gastos. En el interés de preservar la disciplina fiscal, en algunos casos, y en cierta medida, se puede justificar permitir que se absorban variaciones dentro del tope, es decir, mediante ajuste de la política. Tal enfoque tiene claramente ciertas desventajas, dado que puede conducir a cierta arbitrariedad en la asignación de recursos. La necesidad de flexibilidad se ve obviamente disminuida por pronósticos de gastos precisos para todos los años cubiertos por los topes, pero no podrá eliminar las revisiones del gasto proyectado, ni en el mediano ni en el corto plazo.

Dada la incertidumbre en el desarrollo del gasto a mediano plazo, el gasto planificado se tiene que fijar en general en un nivel más bajo que el tope del gasto para asegurar que el resultado cumpla con el tope. Esta diferencia entre la restricción del gasto global y el nivel de gasto global proyectado —el *margen de contingencia*— puede absorber incrementos no previstos en el gasto. El tamaño del margen determina qué tipos de errores de pronóstico puede manejar el gobierno sin tener que cortar el gasto. A condición que la incertidumbre en los pronósticos sea más alta en el futuro más distante, el margen de contingencia se podría reducir con el tiempo. Un margen

que disminuye se podría construir permitiendo que cierta proporción del margen restante sea usada para nuevas reformas que incrementan el gasto –en cuyo caso esta parte del margen de contingencia se transforma en un *margen de planificación*–, o por sucesivas reducciones del tope de gastos a falta de revisiones hacia arriba del pronóstico de gastos.²⁰

E. Horizonte de tiempo

Bajo un tope de gastos, el ingreso y el gasto están separados, y una vez que se determinó el tope, los pronósticos de ingresos revisados no afectan el espacio para el gasto. En este contexto, se torna importante decidir de qué manera, y con qué anterioridad, se debe fijar el tope de gastos. La experiencia de los países apunta hacia dos enfoques bien definidos: un tope con plazo fijo y un tope móvil. Finlandia y Holanda usan el primer modelo, y fijan topes de cuatro años correspondientes al plazo del gobierno. Suecia establece anualmente un tope para el tercer ejercicio fiscal adicional. Con los dos topes determinados con anterioridad, hay topes obligatorios para un período de tres años.

Dos perspectivas se oponen entre sí para decidir el horizonte de tiempo apropiado para el tope de gastos. Por una parte, una cierta distancia en tiempo entre la decisión sobre el tope y las negociaciones sobre el presupuesto puede evitar una situación en la que el tope del gasto se fije a un nivel excesivo como resultado de una renuencia a priorizar. Un requisito mínimo es que la decisión sobre el tope se efectúe antes –más que durante o, en el peor de los casos, después– de las negociaciones del presupuesto. Por otra parte, las incertidumbres en los pronósticos macroeconómico y fiscal, sobre los cuales se calcula el tope, se incrementan con el horizonte de tiempo. En particular, es en general difícil hacer una evaluación calificada de la posición cíclica de la economía con mucha anterioridad. Al fijar una restricción obligatoria al gasto en el mediano plazo, existe el riesgo de que el nivel del tope sea incompatible con el desarrollo macroeconómico y los objetivos fiscales.

²⁰ Véase Lindh y Ljungman (2007) para un debate acerca de los diversos enfoques para manejar las fluctuaciones de gastos dentro de un régimen de tope de gastos.

La construcción del tope, y la elección entre un tope fijo y otro móvil, establece el marco para la formulación de la política fiscal. Un tope fijo de varios años, que cubra los años en que el gobierno permanecerá en el poder, bosqueja la cobertura de la política fiscal total. Dicho tope puede evitar las discusiones anuales entre facciones dentro del gobierno con puntos de vista divergentes sobre el tamaño del gobierno. El enfoque alternativo de fijar topes móviles, es decir, agregando un nuevo tope anual cada año, permite una mayor discreción en el mediano plazo, pero significa que los topes se fijarán más allá de la vigencia del gobierno en curso. Para un gobierno entrante, con una agenda política que difiere sustancialmente de la del gobierno previo, es posible que esto no sea aceptable.

F. Definición Numérica - Tasa de crecimiento, porcentaje del PBI o cifra absoluta

El tamaño de un presupuesto es, en último término, una decisión política que refleja la orientación ideológica del gobierno existente y del parlamento. Desde esta perspectiva, no puede haber incertidumbre en cuanto a que el nivel de gasto —y en consecuencia el nivel del tope de gastos— queda a completo criterio del gobierno y del parlamento. Las autoridades del fiscal supremo siempre retienen el derecho de expandir o reducir el sector del gobierno. Sin embargo, suponiendo que el gobierno trate de seguir una trayectoria particular para el desarrollo de las finanzas públicas, puede resultar significativo aclarar los principios según los cuales se calcula el gasto. Quizás resulte un tanto sorprendente que ninguno de los tres países presente explícitamente el método para calcular el tope.

Desde la perspectiva de asegurar la sostenibilidad fiscal, el enfoque más atractivo es establecer explícitamente la relación entre el gasto bajo el tope, el ingreso y el saldo o deuda fiscal al que se apunta. Un tope de gasto para el año $t+n$ \hat{E}_{t+n} , compatible con un pronóstico para un ingreso total del gobierno R_{t+n} y un saldo fiscal propuesto B_{t+n}^T , se podría expresar del siguiente modo:

$$\hat{E}_{t+n} = R_{t+n} + \Delta T_{t+n} - B_{t+n}^T - E_{t+n}^{OC} \quad (1)$$

En donde ΔT_{t+n} es el efecto de las reformas impositivas no incluidas

en el pronóstico de ingresos²¹ y E_{t+n}^{OC} es el gasto pronosticado del gobierno fuera del tope. Para evitar la prociclicidad, es concebible efectuar un ajuste estructural completo o parcial del saldo fiscal propuesto para llevar a un tope de gastos que tome en cuenta los apartamientos de los niveles de pleno empleo y producción. Si el tope es calculado de este modo, el incremento a lo largo del tiempo puede ser presentado como:

$$\dot{\hat{E}} = \dot{\hat{R}}_{t+n} + \Delta T_{t+n} - \dot{\hat{E}}_{t+n}^{OC} \quad (2)$$

Un modo de expresar esto es decir que el gasto restringido por el tope se puede incrementar mediante el aumento en el ingreso en la medida en que esto no es necesario para los rubros de gastos fuera del tope.

Vincular explícitamente el cálculo del tope del gasto a los pronósticos fiscales —y si se usa el saldo propuesto cíclicamente ajustado, también para una evaluación de la brecha de la producción— reduce el criterio sobre la política fiscal de un modo que puede ser políticamente inaceptable. Si bien una evaluación calificada de la sostenibilidad fiscal del tope de gastos puede brindar la base para el tope, es posible que el gobierno y el parlamento no quieran institucionalizar una metodología puramente técnica.

Una segunda razón para no atar formalmente el cálculo del tope a la fórmula antedicha es que los pronósticos de ingresos pueden ser tendenciosos o volátiles. Si éste es el caso, es posible que basarse en las proyecciones a mediano plazo para el ingreso no generen la estabilidad necesaria. Además, las incertidumbres involucradas en fijar un objetivo de saldo en forma anual —como se comenta en la Sección II A *¿Por qué un tope de gastos?*— sugiere que podría haber dificultades prácticas en usar la metodología antedicha.

Un enfoque alternativo podría ser definir el tope de gastos en términos de un índice constante con respecto al PBI, en cuyo caso el incremento anual en el tope de gastos representaría simplemente el crecimiento del PBI pronosticado. Para evitar la prociclicidad en el cálculo del tope de gastos, se podría usar el PBI potencial más que el concreto.

²¹ La teoría de la nivelación impositiva implicaría políticas impositivas sin cambio. Sin embargo, es poco razonable no tener en cuenta la posibilidad de cambios en el sistema impositivo al formular el modelo para calcular el tope de gastos.

$$\hat{E}_{t+n} = \beta \times GDP_{t+n}^{POT} \quad (3)$$

Si se emplea estrictamente, dicha metodología convertiría todavía el cálculo del tope en una cuestión de interpretar los pronósticos técnicamente, y no dejaría ningún espacio para la intervención política. Si se cumplen ciertos supuestos respecto de la composición y la dinámica de las finanzas públicas, y si las proyecciones del PBI no contienen ninguna propensión, se podrían evitar los problemas potenciales descriptos más arriba. Naturalmente, siempre que la relación del tope con el PBI se mantenga en el mismo nivel, β tiene que ser fijado en un tiempo en que el saldo fiscal estructural se encuentre en un nivel propuesto, es decir, que el ingreso y el gasto estructural se encuentren en armonía entre sí. Los cambios en las políticas fiscales requerirían una revisión de la relación β . El modelo supone que el ingreso impositivo crece proporcionalmente con el PBI. Es probable que esta condición no se satisfaga en una situación en la cual la composición del PBI cambie. Existe también un supuesto de que el gasto fuera del tope sea constante.

Sin embargo, otro enfoque es fijar el tope en términos de crecimiento constante de la tasa de gastos –en términos reales o nominales– independientemente del crecimiento del ingreso o del crecimiento del PBI.

$$\dot{\hat{E}} = \phi \quad (4)$$

Bajo el supuesto de que el PBI crece a una tasa constante, esto es, idéntico a mantener una relación constante entre el tope y el PBI. Permitir que el tope se incremente a una tasa constante predeterminada tiene una simplicidad atractiva, y crea un alto nivel de predicción en el monto de recursos que se asignarán al gasto del gobierno.

G. Estatus legislativo

Para que un tope de gastos destinado a promover la disciplina fiscal sea efectivo, es crucial que haya una firme comprensión del marco fiscal entre los cuerpos encargados de tomar decisiones políticas y un compromiso con el mismo. Cualquier arreglo que no se perciba como sirviendo a los intereses del gobierno y del parlamento será

pasado por alto inevitablemente. Diseñar un marco que sea al mismo tiempo políticamente estricto y políticamente aceptable es quizás el desafío más grande al establecer normas fiscales.

Intuitivamente, parecería que el cumplimiento con un tope de gastos iría muy bien con un estatus legislativo elevado, y que existiría la oportunidad de tener el marco fiscal encerrado en la legislación, como por ejemplo la ley orgánica de presupuesto. Asimismo, dada la presión a corto plazo para expandir las políticas e incrementar el gasto, parecería que las sanciones legales severas podrían desalentar el incumplimiento. Sin embargo, los marcos fiscales en Finlandia, Holanda y Suecia no apoyan esta hipótesis. En los tres países, el tope de gastos tiene la condición de un compromiso político, y no existen sanciones predefinidas en el supuesto de una violación.

En el caso de un tope de gastos, las disposiciones legales pueden ser una vía para que el gobierno y el parlamento manifiesten su compromiso con la disciplina fiscal. Sin embargo, a falta de apoyo político para el marco fiscal, es dudoso que el estatus legislativo tenga algún impacto sobre la formulación concreta de la política.

III. FINLANDIA

Finlandia introdujo un sistema con topes de gastos multianuales en 2003. Durante más de diez años previo a esto, Finlandia había operado un sistema de límites de gastos anuales para guiar el proceso de preparación del presupuesto. La estrecha cobertura, frecuentes revisiones, y el corto horizonte de tiempo de los límites de estos gastos no dieron soporte suficiente al proceso de presupuesto, y el gasto público se incrementó gradualmente durante la segunda mitad de la década de los años 90 y comienzos de la del 2000. Se consideró necesario un marco fiscal más amplio y riguroso para asegurar el desarrollo sostenible de las finanzas públicas.

Por recomendación del grupo de trabajo del Ministerio de Hacienda, el gobierno de coalición que llegó al gobierno en la primavera de 2003 adoptó un conjunto de objetivos de política fiscal, incluyendo topes reales de gasto primario no-cíclico del gobierno central para los cuatro años del período electoral 2004-2007. El objetivo explícito era limitar el crecimiento del gasto, que podría contribuir a un objetivo global de reducir la relación deuda del gobier-

no/PBI. La experiencia con el marco fiscal ha sido positiva, y la presión procíclica sobre el gasto durante las subidas cíclicas de años recientes se mantuvo a raya. El nuevo gobierno, que asumió en abril de 2007, decidió mantener el régimen de tope de gastos, pero introdujo algunos cambios para incrementar aún más la flexibilidad del sistema.

A. Amplitud

El tope de gastos se definió estrechamente, cubriendo tres cuartas partes del presupuesto del gobierno central. Al aislar el tope de las variaciones en los pagos de intereses, los efectos de las fluctuaciones cíclicas, las variaciones en los volúmenes en los sistemas de seguridad social, los pagos de jubilación por vejez, determinado gasto sobre inversiones de infraestructura, y las variaciones de gastos que no afectan el saldo del gobierno general, el gobierno está en condiciones de evitar muchos de los potenciales efectos adversos asociados con los topes de gastos a mediano plazo. Al mismo tiempo, la construcción del tope es compleja, y no se presta con facilidad a la verificación externa. La decisión sobre el límite de gastos no es al mismo tiempo una decisión sobre el gasto global y la tajada impositiva en la economía. Dejar una parte significativa del gasto del gobierno central fuera del tope también puede limitar la eficacia del tope para hacer cumplir la disciplina fiscal, dado que varios rubros pueden crecer sin restricción explícita.

Pagos de intereses

Los pagos de intereses son excluidos del tope de gastos. La justificación ha sido que los pagos de intereses tienden a ser impredecibles en el corto plazo por razones no relacionadas con la política fiscal del gobierno. Según lo ilustra la revisión ascendente del gasto de intereses pronosticados para 2011, en Euros, 90 millones entre marzo y mayo de 2007,²² con un margen de presupuesto bajo el tope de Euros 101, una inclusión de pagos de intereses bajo el tope podría tener un efecto significativo sobre la política fiscal. El

²² Ministerio de Hacienda (2007c), página 8.

Ministerio de Hacienda también señala que reducir el costo y el riesgo de servir la deuda del gobierno puede requerir que el Tesoro reestructure la deuda de un modo que incrementaría el gasto en el corto plazo, pero podría esperarse que lleve a un gasto promedio más bajo en el mediano a largo plazo.²³ Por ejemplo, en años recientes ha habido un cambio hacia los instrumentos de deuda con un vencimiento más corto que, en promedio, se espera reduzca las tasas de interés efectivas, pero al mismo tiempo incrementen la volatilidad. Al excluir los pagos de intereses de la deuda, se eliminan incentivos posiblemente perversos para el manejo de la deuda efectiva.

Con posterioridad a la crisis fiscal en la primera mitad de la década del noventa –cuando la relación deuda/PBI se elevó del 16,9% en 1991 al 67,1% en 1996– el gobierno ha tenido éxito en bajar el nivel de deuda a niveles más manejables. Durante el período electoral previo, las relaciones deuda/PBI disminuyeron del 43,4% en 2003 al 32,1% en 2007. Desde que los pagos de intereses fueron excluidos del tope, la caída en los pagos de intereses no ha creado espacio adicional para el gasto en el corto al mediano plazo. Análogamente, las variaciones en el pago de intereses provocadas por los cambios en la tasa de interés sobre la deuda del gobierno no afectan el espacio bajo el tope.

Prestaciones no-cíclicas y pensiones a la vejez

La mayoría de los beneficios no relacionados con el empleo se hallan organizados en la Institución de Seguro Social (KELA), que está separada del presupuesto.²⁴ En consecuencia, es el aporte del gobierno central a los sistemas de beneficios administrados por esta institución, más que los pagos concretos de las prestaciones, lo que está incluido bajo el tope. Los pagos de garantías que complementan los aportes de los empleadores y los empleados a las jubilaciones nacionales, las asignaciones por desempleo y las asignaciones por vivienda son excluidos del tope. Los ingresos relacionados con jubilaciones –excepto las jubilaciones de los empleados públicos–

²³ Ministerio de Hacienda (2007a), página 80.

²⁴ Estos incluyen beneficios por conscripción, rehabilitación, diversos apoyos para padres e hijos, ayuda financiera para estudiantes, asignación por enfermedad relacionada con el ingreso, medicinas, odontología, beneficios para el cónyuge supérstite, asignación por vivienda y cuidado de la salud ocupacional.

están organizados en fondos separados, y los pagos de jubilación para estos fondos no están incluidos bajo el tope. Las jubilaciones de los empleados públicos son pagadas del presupuesto del Estado, con un aporte parcial –40% de los pagos de jubilación anual– al presupuesto del Fondo de Jubilación Estatal. En consecuencia, las jubilaciones de los empleados públicos están totalmente incluidas bajo el tope de gastos.

A través de los incrementos en los aportes del gobierno central, un aumento en el número de beneficiarios en los sistemas de prestaciones tiene un impacto directo en el gasto restringido por topes. Existen pruebas de que los volúmenes en los sistemas de beneficio no relacionados con el empleo varían con el ciclo en Finlandia.²⁵ Si este es un indicio de covariación entre desempleo e invalidez –en el sentido que las mismas personas se mueven entre diversos sistemas de beneficios–, incluyendo gasto para beneficios no relacionados con el empleo mientras que excluyen beneficios laborales puede crear incentivos para trasladar a los beneficiarios por invalidez al esquema de desempleo.

Rubros cíclicamente sensibles

Para asegurar que el gasto del gobierno pueda equilibrar las variantes cíclicas en la producción y el empleo, se han excluido del tope rubros considerados cíclicamente sensibles. En una contracción de la actividad económica, esto permite que todos los estabilizadores automáticos de gastos funcionen sin restricciones –sin la necesidad de efectuar recortes compensatorios en otros rubros de gastos para cumplir con el tope. En consecuencia, la demanda global es estimulada y se acelera el retorno a los niveles potenciales de PBI. Durante condiciones económicas favorables –tales como el alza cíclica de los últimos años– la caída del gasto para rubros cíclicos no abre ningún nuevo espacio bajo el tope, y no crea oportunidades para iniciar nuevas medidas de gastos. El principio de excluir gasto cíclicamente sensible del gasto ha sido reafirmado por el gobierno que asumió en 2007, y la amplitud del tope ha sido ajustada para evitar aún más que los factores cíclicos interfieran con el gasto restringido por el tope.

²⁵ Véase Ministerio de Hacienda (2007a), página 73 y página 75; y FMI (2007a).

Dada su sensibilidad cíclica, tanto los beneficios relacionados con el desempleo²⁶ como algunos beneficios no relacionados con el empleo –como, por ejemplo, asignación por vivienda y garantía de pago (compensación de ingresos a empleados en el caso de quiebra o insolvencia)– están excluidos del tope. Sin embargo, los cambios en el gasto provocados por cambios discrecionales en la regulación de los beneficios –tanto en los criterios de elegibilidad como en el nivel de compensación– están sujetos al tope del gasto. Si bien este arreglo es conceptualmente atractivo, y se han efectuado cálculos del gasto discrecional, es difícil distinguir con precisión los efectos cíclicos de los efectos discrecionales –en particular efectos de comportamiento. Aun sin cambios en los sistemas de beneficios, puede haber cambios en el nivel de desempleo estructural que tornen insostenibles las políticas del mercado laboral.²⁷ Excluir el gasto sobre el desempleo –tanto a través de la organización del sistema de seguro de desempleo en fondos separados del presupuesto y exceptuando explícitamente rubros específicos del presupuesto– significa que tal novedad no será impedida por el tope.

Además del soporte del ingreso al desempleado, las políticas del mercado laboral del gobierno incluyen programas para mejorar sus capacidades. Cierta gasto para estos programas es incluido bajo el tope, mientras que otro gasto no lo es. Como existen pruebas de que casi la mitad de los que están desempleados por largo tiempo se mueven entre los programas del mercado laboral y el desempleo,²⁸ el gasto por debajo del tope depende de qué sistema está sopor-tando al desempleado.

Si bien el sistema de beneficios por desempleo, los sistemas de seguridad social y el sistema nacional de pensión por vejez reciben

²⁶ La compensación por la pérdida de ingresos para los desempleados está organizada en tres sistemas diferentes en Finlandia: un esquema básico de asignación de desempleo –manejado por la Institución de Seguridad Social (Kela)–; un esquema de beneficios por desempleo relacionado con las utilidades, organizado en 36 fondos de desempleo separados del presupuesto –manejado por los sindicatos–; y un esquema de apoyo al mercado laboral, primariamente para participantes en programas del mercado laboral. Además de estos tres sistemas, existen determinados beneficios propuestos para personas de bajos sueldos y ciertos trabajadores desempleados por encima de cierta edad.

²⁷ Para un comentario sobre los niveles de desempleo estructurales en Finlandia, véase Maiväli (2006).

²⁸ FMI (2007b), página 5.

todos aportes del empleador y del empleado, el gobierno tiene una responsabilidad adicional de asegurar que haya disponibles fondos suficientes para efectuar los pagos requeridos. Por lo tanto, tales pagos de garantía varían según el nivel de los aportes –un factor influenciado por la actividad económica. Por esta razón, los aportes del gobierno central al esquema de pensión por vejez, los fondos por desempleo, el sistema de beneficios por invalidez, y el sistema de asistencia social están excluidos del tope. Los cambios en el gasto causado por las modificaciones de las reglamentaciones de las prestaciones están incluidos bajo el tope. Sin embargo, cuando cambian las reglamentaciones que rigen los aportes de los empleadores y de los empleados, su efecto sobre el aporte de garantía del gobierno no se incluye bajo el tope –pues los mismos son considerados medidas impositivas. Por otra parte, siguiendo los cambios en el régimen del tope de gastos introducido en 2007, el aporte del gobierno central al seguro por invalidez –que incluye beneficios de reemplazo de ingresos y costos médicos, odontológicos y de medicinas– fue incluido bajo el tope del gasto, dado que la variación cíclica de este aporte es marginal.²⁹

Ingresos asignados no distorsivos

El gasto presupuestario financiado por un aporte no imponible específico está excluido del tope, y está directamente vinculado con él. La justificación para este principio es que los cambios en el ingreso –y en consecuencia también en el gasto– no tienen impacto sobre el equilibrio del gobierno, y no deberán afectar el espacio bajo el tope.

El gasto financiado por el ingreso proveniente de las actividades de apuesta y las loterías, y las ganancias del monopolio nacional del juego –la Asociación de Máquinas Tragamonedas– están excluidos del tope. Como se especificó en la Ley de Loterías, cualquiera de tales ingresos está destinado a promover el deporte y la educación física, la ciencia, las artes, y las actividades juveniles. Los cambios

²⁹ Como resultado de los gastos introducidos en 2006, los aportes de empleadores y empleados son ajustados en forma continua para mantener una parte constante de los costos del seguro por enfermedad. En consecuencia, el aporte del gobierno central no se ve afectado por las variaciones cíclicas. Ministerio de Hacienda (2007a), páginas 70 a 72.

en el ingreso, que pueden ser causados por los aumentos o las disminuciones en la actividad del juego voluntario, tienen un efecto correspondiente sobre el gasto, sin ningún impacto sobre el equilibrio del gobierno.

Si bien el ingreso percibido por las apuestas, las loterías y las actividades de las Asociaciones de Máquinas Tragamonedas no es claramente parte del sistema impositivo, y no contribuye a la tajada impositiva en la economía, se podría sostener que todavía deberá estar sujeto al principio de universalidad, es decir, que todo el ingreso debe ir para financiar todo el gasto. Al incluir este gasto bajo el tope, la decisión de designar cierto ingreso para un fin específico está expuesta y abierta a escrutinio en las negociaciones presupuestarias. Una rápida caída en los ingresos podría presionar al gobierno para que brinde financiamiento adicional con el fin de mantener el nivel de fondos de años anteriores.

Una situación análoga se produce con el gasto del presupuesto financiado por el presupuesto de la UE. Como los pagos son compensados por los ingresos correspondientes, y no hay impacto sobre el equilibrio del gobierno, este gasto ha sido excluido del tope. Sin embargo, la cofinanciación nacional requerida está incluida bajo el tope. Además de la neutralidad del gasto financiado por la UE sobre el equilibrio del gobierno, puede haber razones prácticas para excluir estos rubros del tope. Si bien el monto total de recursos disponibles durante un número de años se puede determinar con cierta exactitud, con frecuencia se producen demoras en la implementación de los programas de la UE, que dan como resultado que el gasto para años individuales difiera de aquél pronosticado.

Un tercer rubro excluido del tope es el gasto de los ministerios y organismos del gobierno sobre el impuesto al valor agregado, cuando el mismo es asignado como un rubro separado en el presupuesto. Dado que cualquier cambio en el gasto de la administración sobre el impuesto al valor agregado va a estar acompañado por un cambio correspondiente en la recaudación de ingresos, no habría efecto sobre el equilibrio del gobierno. De acuerdo con el Ministerio de Hacienda, este rubro ha sido difícil de pronosticar con precisión, y proyecciones erróneas han creado riesgos de superar el tope del gasto. Sin embargo, el principal argumento para excluir el rubro presupuesto ha sido eliminar cualquier prejuicio contra la tercerización, por la cual la administración tiene que pagar impuesto al valor agregado. Sólo ese gasto sobre el impuesto al valor agregado que ha

sido especificado por separado en el presupuesto está excluido del tope. Sin embargo, este monto es muy pequeño.

Gasto de inversión

El gasto en inversión de infraestructura está incluido bajo el tope. El espacio limitado bajo el tope, junto con patrones de gasto desaparejos para los proyectos de inversión, ha formulado preguntas acerca de qué modo manejar mejor el gasto de inversión.³⁰ Aunque el gobierno ha optado por mantener el gasto de inversión según el sistema de lo percibido bajo el tope, se ha introducido cierta flexibilidad entre años presupuestarios, según lo comentado en la sección E más adelante.

Si el ingreso por la venta de acciones en empresas de propiedad del gobierno es excepcionalmente alto, el gobierno puede usar determinado porcentaje de este ingreso para el gasto fuera del tope. Desde la introducción de esta cláusula, tanto el nivel de ingreso del umbral como el valor del porcentaje han cambiado.³¹ El gasto financiado por este ingreso deberá ser por única vez —es decir, no deberá haber incremento permanente en el nivel de gasto— y deberá tomarse en cuenta el pleno impacto sobre todos los años futuros. Si no se observa este requisito, existe el riesgo de que el gobierno pueda incurrir en futuras obligaciones de gastos que pondrán presión sobre el gasto restringido por el tope. Según esta norma, el gasto deberá ser usado para “habilidad para impulsar el gasto, la innovación y el crecimiento económico, a menos que existan otras razones para no hacerlo”. Hasta ahora, el gasto ha sido dirigido principalmente hacia las inversiones y las actividades que promueven la investigación y el desarrollo.

La inversión financiera, que consiste principalmente en convertir un tipo de activo en otro tipo de activo, no es considerada un gasto, y no está incluida bajo el tope del gasto. Según la norma que rige el uso del ingreso por la venta de acciones de propiedad del gobierno,

³⁰ Ministerio de Hacienda (2007a), página 92.

³¹ Cuando se introdujo la norma en 2003, el 10% del ingreso por encima de Euros 500 millones se podía usar para gastos fuera del tope. En 2006, este porcentaje se incrementó a 20. Bajo el nuevo gobierno, que asumió en 2007, la norma ha sido redefinida a un máximo del 25% del ingreso que supere los Euros 400 millones, pero no más de Euros 150 millones.

tal desinversión financiera puede ser usada para invertir en activos no financieros fuera del tope de gastos. Sin embargo, tal transacción reducirá el préstamo neto del gobierno según ESA 95, y podría en cierta medida erosionar la disciplina fiscal.³² La inversión financiera también incluye préstamos proporcionados a través del Organismo de Financiación de la Tecnología y la Innovación (TEKES). En el supuesto que hubiera un incumplimiento de tales préstamos, los mismos serán tratados como subsidios directos, y clasificados como gasto, lo que reduce el préstamo neto.

B. Ajuste por inflación

Los topes de gastos para los cuatro años son establecidos en términos reales. En una decisión del gobierno en marzo de cada año, los topes son convertidos en el nivel de precios del año siguiente usando un índice de deflación del índice de precios del gobierno central. En este momento, el gobierno también realiza ajustes técnicos del tope necesarios para neutralizar los cambios en la estructura del presupuesto.

Usando un índice de precios del gasto del gobierno central, que consiste en un *promedio ponderado* de diversos índices de precios y salarios,³³ el gobierno está en condiciones de ajustar los topes por el impacto concreto que tiene la inflación sobre el gasto restringido por el tope. Se evita en gran medida la expansión o reducción involuntaria del espacio real bajo el tope —que sería el resultado de usar un único índice de inflación para ajustar el desarrollo inflacionario heterogéneo del gasto del gobierno. Los supuestos que subyacen en los diversos índices de inflación son presentados en un apéndice sobre la decisión anual del gobierno sobre los topes de gastos. El gobierno no revela los pesos que son colocados sobre estos índices, y no es posible replicar los ajustes inflacionarios.

³² El gobierno ha anunciado que el déficit del gobierno central no deberá superar el 2,5% del PBI, Ministerio de Hacienda (2007d), página 9.

³³ El índice de precios del gobierno central incluye: índices de pensiones, índice de precios al consumidor, índice de subsidios del Estado, índice de precios de la construcción, índices del PBI nacionales y de la UE, índice de precios para la oferta nacional, aumentos en los pagos del gobierno central, y cambios en los aportes a la seguridad social.

C. Mecanismos para manejar las fluctuaciones de gastos

Aun cuando se excluya el gasto considerado como exhibiendo volatilidad a corto plazo, un gasto se puede incrementar más rápidamente que las proyecciones que apuntalan los topes. Según se mencionara más arriba, los topes para 2008-2011 incluyen un margen que puede absorber un crecimiento inesperado en el gasto restringido por el tope. El margen bajo el tope se incrementa levemente para los últimos años en el período, un reflejo de la mayor incertidumbre para tales años.

Además del reconocimiento explícito de la necesidad de un margen bajo el tope que puede absorber incrementos de gastos discrecionales y no discrecionales, se han efectuado varios cambios para incrementar la flexibilidad del tope de gastos comparado con el ejercicio anterior. Para facilitar la transición de un ejercicio económico al siguiente, se pueden usar Euros 100 millones para el gasto por encima del tope para el ejercicio siguiente. Esta suma disminuirá el incentivo del gobierno para maximizar el gasto bajo el tope en un ejercicio particular.

El gobierno también introdujo la posibilidad de compensar los cambios en el tope entre dos ejercicios para hacer ajustes por los cambios en pagos grandes. Tales ajustes técnicos tendrán un impacto sobre el saldo del gobierno para ejercicios individuales pero no para todo el período cubierto por los topes de gastos. La capacidad para ajustar los topes para los pagos diferidos podrían mitigar una parte significativa de los problemas asociados con el gasto de inversión.

D. Horizonte de tiempo

Los topes de gastos se fijan para los cuatro años en que el gobierno está en el cargo. Por lo tanto, un nuevo gobierno no está restringido por ningún tope establecido por un gobierno anterior. Aparte de las compensaciones inflacionarias y cualesquiera ajustes técnicos para igualar los cambios en la estructura presupuestaria, los topes no se revisan una vez que se han establecido. Esto contrasta con el orden anterior, en donde la revisión anual del nivel de gasto global permitía las políticas procíclicas, y demostró ser incompatible con la firme disciplina fiscal.

Durante un horizonte de tiempo de cuatro años, existen incerti-

dumbres sustanciales acerca del desarrollo del gasto del gobierno. Las restricciones obligatorias establecidas muy por adelantado podrían resultar ser demasiado laxas o demasiado restrictivas para las políticas que el gobierno desea seguir. Eliminar los efectos de la inflación sorprende, y excluir un número de rubros de gastos que tienden a fluctuar en el mediano plazo ha hecho mucho por mitigar el problema de las incertidumbres.

La decisión del gobierno sobre el tope de gastos también incluye una asignación de gastos a ramas administrativas para cada año del tope. Estas asignaciones incluyen el gasto cubierto por el tope global y excluido del mismo, y, por lo tanto, indica la dirección política total del gobierno. Sin embargo, la asignación a ramas administrativas es solamente tentativa. Para el año presupuestario siguiente, la asignación final es fijada en el Proyecto de Ley de Presupuesto sometido al parlamento en septiembre, y, para los años siguientes, el gobierno presenta una división actualizada en las decisiones futuras del tope de gastos y el Proyecto de Ley de Presupuesto. Esto refleja un hecho: que el propósito del sistema no es limitar el incremento de cualquier asignación específica, sino concentrarse en el gasto global y dejar que el aporte detallado sea definido en presupuestos individuales.

E. Definición numérica

El gobierno no presenta ninguna relación explícita entre el tope de gastos y otros parámetros fiscales que afectan el equilibrio del gobierno central o del gobierno general. La decisión del gobierno que concierne los principios para el tope de gastos establece que los topes deberán tomar en cuenta las asignaciones necesarias para ejecutar las políticas de los programas del gobierno y otras decisiones del gobierno.³⁴ En la decisión del gobierno sobre los topes de gastos para el período 2008-2011, los topes son justificados en términos del gasto incrementado necesario para alcanzar las políticas bosquejadas en el programa de gobierno. Comparado con 2007, los

³⁴ Decisión del gobierno, emitida el 24 de abril de 2003, sobre los principios de formular propuestas de límite al gasto del gobierno central, propuestas de presupuesto, y planes operativos y financieros.

topes para el período se incrementan en Euros 1.300 millones en términos reales, que es aproximadamente 4.0, o cercano a un incremento del 1% por año en promedio.

Además del gasto estimado para las políticas anunciadas, se ha incluido un margen de planificación de Euros 300 millones –aproximadamente 0,9% del tope– en los topes anuales para 2008-2011. Este margen está destinado a incrementos de gastos discrecionales en los presupuestos complementarios.

Dado que los topes de gastos son fijados en términos reales, y se usa un índice de precios del gobierno central como índice de deflación, el desarrollo del gasto del gobierno central expresado como una relación del PBI no seguirá necesariamente el crecimiento real del tope de gastos. Durante el primer período con topes de gastos, el índice de precios del gobierno central creció más rápidamente que el índice de deflación del PBI, permitiendo que aumentara la relación gasto/PBI. En la medida en que esta novedad no sea voluntaria, es posible ajustar el nivel real del tope al comienzo de un nuevo período de cuatro años. Sin embargo, es posible que los gastos radicales en el nivel de gastos de un año al otro no sean factibles.

F. Estatus legislativo

No existe requisito legal para que el gobierno presente topes de gastos para ejercicios que no sean el ejercicio presupuestario siguiente. El régimen con topes de mediano plazo es una restricción voluntaria que el gobierno se ha puesto a sí mismo. Los principios a lo largo de los cuales estos topes se construyen son determinados y anunciados por el gobierno. Los topes de mediano plazo son determinados a través de una decisión del gobierno, y no son aprobados formalmente por el parlamento.

No existen sanciones formales por superar el tope de gastos. El cumplimiento del tope está supervisado principalmente por el Ministerio de Hacienda. Dadas las complejidades de identificar qué rubros de gastos –o, en algunos casos, qué partes de los rubros de gastos– son incluidos bajo el tope, junto con el opaco ajuste por inflación, es difícil para una institución externa verificar la conformidad con el tope.

El compromiso político de cumplir con los topes es alto. El cum

plimiento de los topes de gastos se discute en los medios, y en el debate político.

IV. HOLANDA

En respuesta a las profundas y prolongadas dificultades fiscales, se adoptó un nuevo marco fiscal en Holanda en 1994. Si bien ha estado sujeto a algunas revisiones desde su introducción, el marco ha permanecido esencialmente intacto, y disfruta de amplio apoyo entre los partidos políticos. Uno de los pilares fundamentales del marco fiscal holandés es un régimen con *topes de gastos multianuales reales y amplios*, anclados en un acuerdo de coalición entre los partidos que forman el gobierno. Al cuantificar las políticas del gobierno para los cuatro años siguientes –no sólo en términos de gasto total, sino en términos de asignación a los sectores principales también– los topes de gastos brindan estabilidad y predicción al proceso de presupuesto anual. Los topes de gastos también han apoyado el esfuerzo por asegurar la sostenibilidad fiscal, y han restringido el crecimiento del gasto durante los períodos de bonanza económica.³⁵

A. Amplitud

Los topes de gastos están definidos en forma generosa y cubren virtualmente el gasto del sector del gobierno central. Debido en gran parte a factores históricos, el gobierno central en Holanda está dividido en tres subsectores: 1) el sector núcleo del gobierno; 2) el sector del cuidado de la salud; y 3) el sector del mercado laboral y la seguridad social. En línea con esta estructura, los topes globales para cada uno de los cuatro años en un acuerdo de coalición son desglosados en topes de subsector. Inicialmente, el gobierno expresó la ambición de que los sub-topes sean obligatorios y que no se permitan movimientos compensatorios entre subsectores. Las proyecciones de gastos que indiquen que hubo una amenaza de superar un sub-tope requeriría recortes de gastos

³⁵ Véase OCDE (2006) para una discusión sobre el impacto del marco fiscal sobre el esfuerzo por asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas.

compensatorios *dentro* de ese subsector. Cierta margen entre un sub-tope y el gasto de un sub-sector daría como resultado un mejor equilibrio del presupuesto o daría lugar a reducciones de impuestos. En realidad, ya en el primer período de 1994-1997 los gastos excesivos bajo un sub-tope fueron compensados por un menor gasto bajo otros subtopes, aunque se siguió observando el tope global. Durante el segundo período del gobierno de la coalición, 1998-2001, se reconoció oficialmente la capacidad de realizar movimientos compensatorios entre topes de subsectores –sujeto al cumplimiento con el tope global– y los costos excesivos en el subsector del cuidado de la salud fueron compensados por un gasto menor en otras áreas, principalmente la seguridad social y los sectores del mercado laboral. Se tiene la intención de que tales compensaciones solo se efectúen para los costos excesivos incurridos a través de las políticas existentes, y no para cubrir el gasto de nuevas propuestas políticas. Tal nuevo gasto deberá adaptarse a los sub-topes originales.

Pagos de intereses

Hasta el año 2008, los pagos de intereses sobre la deuda del gobierno estaban incluidos bajo el tope de gasto global, cubierto por el subtope en el sector núcleo del gobierno. Si bien la reducción en la deuda y en el pago de intereses parecería –por lo menos en parte– atribuible al marco fiscal en general³⁶, es una pregunta abierta acerca de si la inclusión de las tasas de interés bajo el tope ha promovido en sí misma una política fiscal de reducción de deuda. Siguiendo la recomendación del informe del Grupo Asesor para Principios Presupuestarios de junio de 2006,³⁷ se han excluido los pagos de intereses de los topes para el período 2008-2011, con el argumento de que este tipo de gasto es volátil y podría ser procíclico.³⁸

A partir de la introducción del marco fiscal ha habido una drástica caída en la deuda bruta –del 7,7% del PBI en 1993 al 46,8% del

³⁶ FMI (2005), Bos (2007), OCDE (2006).

³⁷ Tales grupos asesores son designados por el Ministro de Hacienda aproximadamente un año antes de una elección, y su tarea es analizar el desarrollo fiscal y presentar un informe con recomendaciones para el gobierno entrante.

³⁸ Holanda, Ministerio de Hacienda (2007).

PBI en 2007³⁹– y una declinación en la tasa de interés nominal sobre la deuda.⁴⁰ Ha habido una caída correspondiente en la relación de pagos de intereses/gasto del gobierno general de 10.7 en 1994 a 4.8 en 2007.⁴¹ En la medida en que esta novedad ha sido inesperada, en el sentido que no se reflejó en los pronósticos que apuntalan los toques de gasto, los menores pagos de intereses han ganado espacio para otros gastos.

Hasta 2007, se usaron supuestos macroeconómicos cautos al formular la política fiscal. Al subestimar conscientemente el crecimiento del PBI –y, en consecuencia, las tasas de interés reales– el gobierno introdujo un riesgo asimétrico de sorpresas en la tasa de interés. La pensión en el servicio de deuda resultante de supuestos macroeconómicos cautos ha sido compensada por otros factores, y no forzó el gasto de intereses. El uso de supuestos cautos ha sido suspendido en el acuerdo de coalición para 2008-2011.

Prestaciones no-cíclicas y pensiones a la vejez

Uno de los sistemas más generosos de beneficios por invalidez de los países de la OCDE⁴², otros numerosos beneficios legislados –tales como apoyo a estudiantes universitarios y apoyo de vivienda para grupos de bajos ingresos– y una firme tendencia hacia arriba de los beneficiarios de las prestaciones ha forzado las finanzas públicas en Holanda. Como se incluye un gasto bruto de todas las prestaciones bajo el tope de gastos, el gobierno se ha visto forzado a intervenir con medidas compensatorias –ya sea mejorando la ejecución del sistema existente, proponiendo cambios en la legislación sobre prestaciones, o reduciendo el gasto para otros fines– para cumplir con el tope ante el creciente gasto de beneficios. A través de una serie de medidas destinadas a ajustar el sistema de bienestar, el gobierno ha reducido drásticamente el número de personas que

³⁹ Deuda general consolidada del gobierno según ESA95 (Deuda EMU). Organismo del Tesoro del Estado Holandés (2007), www.dutstate.nl.

⁴⁰ El desarrollo de los intereses se explica en parte por una menor inflación, y en parte por una prima de riesgo menor sobre las tasas de interés del gobierno. "...la aguda caída en las tasas de interés –y por lo tanto una caída en los costos del servicio de la deuda– permitió a la administración anterior acomodar notorios excesos de gasto en el cuidado de la salud." van Ewijk y Reininga (1999).

⁴¹ Mesa de Planificación Central (2007), www.cpb.nl.

⁴² OCDE (2004).

recibían beneficios por invalidez, y se las arregló para disminuir el gasto en seguridad social.⁴³

Existen ciertos datos en cuanto a que el gasto en seguridad social en Holanda es contracíclico, y que más personas solicitan beneficios por invalidez durante las alzas cíclicas que durante las bajas cíclicas. Por lo tanto, los beneficios de la seguridad social han sido descritos como un artículo de lujo, implicando que las buenas condiciones económicas hacen que la gente tienda a aprovecharse de estos sistemas. Una explicación complementaria es que, si bien los volúmenes en los esquemas de transferencia individual fluctúan en el corto plazo, el número total de personas que recibe apoyo de transferencias del gobierno tiende a moverse más rápidamente. Los diversos sistemas de beneficios son en cierta medida vasos comunicantes, y la misma persona se mueve entre los beneficios del desempleo y de invalidez. Al incluir todos los sistemas de transferencia, el tope captura el desarrollo del gasto de los sistemas de bienestar del gobierno, independientemente de qué clase de apoyo reciben las personas.

El único desafío más importante inherente a las finanzas públicas en Holanda es el costo de la vejez. Al incluir bajo el tope todos los gastos afectados por una cambiante composición demográfica en la población –incluyendo el gasto de pensión por vejez– la sostenibilidad de las finanzas del gobierno se ve expuesta a escrutinio y es incorporada en el marco fiscal.

Rubros cíclicamente sensibles

El tope de gastos en Holanda cubre el gasto bruto de los beneficios de desempleo. En una baja cíclica –con creciente desempleo– la presión se pondrá en el gasto, y el espacio bajo el tope será comprimido. En cambio, una economía en alza creará espacio para gastos adicionales a medida que disminuyen los beneficios por desempleo. Tal como comentáramos más arriba, en los casos en que el desempleo y la inflación se mueven en direcciones opuestas, tales prociclicidades se ven mitigadas bajo topes nominales. En el caso de Holanda, donde los topes reales son trasladados a topes nominales cada año usando un índice de deflación actualizado, dicha reducción no tiene lugar.

⁴³ Ministerio de Hacienda (2006).

La alta sensibilidad del gasto del gobierno a las condiciones cíclicas en Holanda sugeriría que la inclusión de los beneficios del desempleo bajo el tope conducirá a presiones procíclicas.⁴⁴ Según las estimaciones de la OCDE, la elasticidad del gasto primario corriente con respecto a la brecha de producción es -0.23 , que coloca a Holanda muy por encima del promedio de la OCDE de -0.10 y el promedio del área del Euro de -0.11 .⁴⁵ Esta estimación sólo toma en cuenta el impacto de los beneficios del desempleo resultantes de un apartamiento del PBI potencial. En la medida en que existen otros rubros de gastos cíclicamente sensibles, esta elasticidad podría ser sobreestimada o subestimada.⁴⁶

Desde la introducción del régimen de topes de gastos en 1994, ha habido una drástica caída en el desempleo en Holanda. En 1994, el nivel de desempleo era del 6.8%, y en 2001 la cifra fue del 2.2%. La caída en el desempleo creó espacio bajo el tope que se podía usar para compensar el mayor gasto en otras áreas, en general el creciente gasto en el cuidado de la salud. Como resultado de la baja cíclica en 2002, el desempleo se incrementó en 2 puntos porcentuales a 4.7% en 2005, que presionó sobre el gasto. El gobierno pudo manejar esta breve baja económica dentro de los topes de gastos existentes, en parte a través de la introducción de un pequeño margen bajo el tope en 2002. Desde entonces, el desempleo se dio vuelta, y se estima en aproximadamente el 3.2% en 2007. La inclusión de los beneficios de desempleo bajo el tope no parece tener un obstáculo prohibitivo para instrumentar políticas fiscales contracíclicas, a pesar de cambios cíclicos sustanciales.⁴⁷ En la revisión más reciente-

⁴⁴ Durante el período 1998-2001, el espacio de gasto creado por condiciones económicas favorables era usado en gran parte para incrementos de gastos discrecionales, Heeringa y Lindh (2001), página 502. Por el contrario, la baja cíclica en 2002 puso presión ascendente al gasto de beneficios de desempleo OCDE (2006).

⁴⁵ Girouard y André (2005).

⁴⁶ La anterior elasticidad del gasto para Holanda según la OCDE era de -0.70 , y la principal razón para la revisión en 2005 era que sólo se incluían beneficios de desempleo en la nueva técnica para calcular la sensibilidad del gasto. Esto sugiere que una elasticidad de -0.23 estaría en el lado bajo. Véase Girouard y André (2005), páginas 20 a 21, y OCDE (1999). Sin embargo, según lo señalara van Ewijk y Reininga (1999) hay datos en cuanto a que existe una covariación entre el desempleo y el número de receptores de los pagos de seguridad social. Esto disminuiría los movimientos procíclicos en el espacio del gasto con respecto al ciclo, dando argumentos para decir que la elasticidad está sobreestimada.

⁴⁷ OCDE (2006).

te del marco fiscal, ha habido un intento por limitar el alcance para usar el espacio bajo el tope creado por un alza económica, al estipular que no se puede usar para medidas estructurales. En la práctica, sin embargo, puede resultar difícil identificar en qué medida un espacio inesperado bajo el tope es estructural o cíclico.

Ingresos asignados no distorsivos

El tope de gastos es descripto como siendo fijado en términos de *gasto neto*, que significa que ciertos ingresos no imponibles –tales como aranceles escolares, diversas multas, dividendos del banco central y empresas del Estado, e intereses percibidos– compensa directamente el gasto, más que ser incluido bajo el lado del ingreso del presupuesto. Un incremento en este tipo de ingresos permite el gasto extra sin pesar sobre el tope. Por el contrario, una merma en el ingreso proyectado requiere recortes de gastos para mantener el mismo margen bajo el tope.

Permitir que se informen ciertas transacciones sobre una base neta es considerado aceptable bajo el marco fiscal holandés, y no se ha encontrado con ningún desafío. La justificación de tal práctica es crear incentivos para que la administración preste servicios impulsados por la demanda. El alcance de tal ingreso no imponible es limitado.

Fondo FES

Siguiendo una declinación gradual en la inversión del gobierno en infraestructura en la década del setenta y del ochenta, el gobierno estableció el Fondo de Mejora de la Estructura Económica (FES) en 1993. Este fondo, financiado primariamente a través del ingreso del gas natural,⁴⁸ estaba destinado a inversiones de significado nacional. Según el gobierno, el fondo apuntaba a convertir activos ocultos en activos descubiertos. En los primeros años, la inversión estuvo casi exclusivamente dirigida hacia la infraestructura en el sector del transporte. En forma más reciente, las inversiones en conocimiento,

⁴⁸ Una segunda fuente de financiamiento está compuesta por la reducción de los intereses, resultante de la amortización de la deuda del gobierno a partir de la venta de capital en empresas públicas.

innovación y medio ambiente han sido financiadas a través del fondo. Sin embargo, los criterios para los gastos bajo el FES no están definidos con claridad, como lo ilustra el uso del fondo para financiar el gasto resultante de abolir ciertos aranceles escolares.

El gasto del FES está afuera de los topes, y las grandes entradas resultantes de los altos precios de la energía en los años recientes han puesto presión alcista al gasto. Si bien las inversiones emprendidas por el fondo están sujetas a un análisis de costo beneficio por el CPB, se ha mostrado preocupación por la calidad de los proyectos financiados por el FES. Recientemente, se estableció un principio en cuanto a que los planes a mediano plazo para la inversión financiada por el FES se tienen que fijar al comienzo del período de un gobierno.

B. Ajuste por inflación

Los topes de gastos, establecidos en el acuerdo de coalición, están fijados en términos reales. Cada año, el tope real es trasladado a un tope nominal, usando una estimación actualizada de la inflación. Por lo tanto, los cambios inesperados en el nivel de inflación tienen impacto limitado sobre el espacio del gasto bajo el tope, dado que la restricción obligatoria es ajustada en línea con el cambio nominal del gasto. Sin embargo, el uso de topes reales no elimina por completo el efecto de la inflación sobre el gasto del gobierno.

Si bien una parte significativa del gasto del gobierno se ve afectada por los incrementos de precios y salarios, el efecto de la inflación no es uniforme a través de todos los rubros del presupuesto. El gasto sensible a la inflación de los salarios –por ejemplo, los sueldos de los empleados públicos y los pagos de transferencia de salarios indexados– se desarrollará en general a un ritmo diferente que el gasto en bienes –por ejemplo, la compra de equipo militar. Asimismo, un número de rubros en el presupuesto es fijado en términos nominales, y no se ve afectado por la inflación en el mediano plazo.

Dependiendo de la elección del índice de deflación, la traslación de topes reales a nominales tendrá un impacto en el margen bajo el tope. Los rubros en el presupuesto que se inflan más rápidamente que el índice de deflación tenderán a desplazar el gasto bajo el tope, mientras que los rubros que no sean sensibles a los incre-

mentos en precios y salarios aumentarán el margen. La rápida disminución de la tasa de desempleo en la segunda parte de la década del 90 creó mermas de mano de obra y puso presión en el nivel de sueldos. La inflación de sueldos nominal –y, en consecuencia, el gasto sensible al desarrollo del nivel de sueldos– subió más rápidamente que el índice de deflación del PBI, presionando sobre el gasto restringido por el tope en términos reales.⁴⁹ Estos “efectos de términos de intercambio” han sido reconocidos por el gobierno, y siguiendo las recomendaciones del Grupo Asesor para Principios Presupuestarios, el índice de deflación fue cambiado del índice de deflación del PBI al índice de deflación del Gasto Nacional en 2002. En razón de este cambio, las variaciones en los precios a la importación y la exportación ya no tienen impacto en el ajuste por inflación del tope de gastos en el corto plazo, que en cierta medida reduce los efectos de los términos de intercambio. Al definir el índice de deflación en el marco fiscal, y al asignar la tarea de calcular el índice de deflación al CPB, existen limitadas oportunidades para que el gobierno efectúe revisiones anuales y así crear espacio nominal adicional bajo el tope.

El ajuste final del tope de gastos tiene lugar en abril del año presupuestario en curso, usando un pronóstico actualizado del índice de deflación. Las diferencias entre la inflación concreta del gasto nacional y el índice de deflación pronosticado no se actualizan. Sin embargo, se deberá limitar el impacto real de tales sorpresas inflacionarias. La elasticidad del gasto del gobierno respecto de la inflación del año en curso sería, en general, baja, porque el ajuste por inflación de gran parte del gasto del gobierno ya ha sido determinado.

C. Mecanismos para manejar las fluctuaciones de gastos

La naturaleza abarcadora del tope de gastos, combinada con el horizonte de cuatro años, implica que el gasto restringido por el tope se puede desviar considerablemente de lo pronosticado cuando se estableció el acuerdo de coalición. Las novedades cíclicas inesperadas, las variaciones imprevistas en el número de personas elegibles

⁴⁹ Ministerio de Hacienda (2004).

para prestaciones de diversos tipos, y las posibilidades de cambiar los fondos asignados entre ejercicios fiscales⁵⁰ crean incertidumbre respecto del resultado del gasto concreto. Asimismo, las diferencias entre el impacto real de la inflación sobre el gasto del gobierno y el ajuste por inflación del tope de gastos puede crear un espacio más grande o más pequeño bajo el tope. La remoción de los pagos de intereses del tope reduce cierta incertidumbre acerca del desarrollo del gasto.

En los primeros años del marco fiscal, caracterizado por fuertes condiciones cíclicas, el menor gasto para los beneficios del desempleo fue usado para financiar nuevas medidas políticas. Esto deterioró el equilibrio fiscal estructural, y contribuyó al rápido deterioro de las finanzas públicas durante 2001 y 2003.⁵¹ En 2002 el gobierno anunció un principio según el cual las ganancias inesperadas por el lado del gasto no debían usarse para incrementos de gastos discrecionales. Este principio apunta a evitar las políticas procíclicas en una expansión económica. La experiencia de la caída en 2003, cuando el equilibrio del gobierno general se deterioró rápidamente y puso a Holanda en el límite del déficit del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en un 3.0% del PBI, también ilustra el riesgo de permitir espacio de gastos temporarios para políticas permanentes.⁵² Sin embargo, la definición de qué constituye una ganancia inesperada cíclica no está especificada con claridad, y está sujeta a interpretación por parte del Ministerio de Hacienda.

Excepto por un pequeño margen entre los topes y el gasto proyectado que es fijado cuando se establece el convenio de la coalición, el marco fiscal holandés no contiene ningún mecanismo explícito para manejar incrementos de gastos inesperados. A menos que haya una disminución en el gasto de algún otro rubro, una revisión hacia arriba del gasto requiere medidas discrecionales para permanecer bajo el tope. El uso de escenarios macroeconómicos cautos para fijar los tres primeros acuerdos de coalición creó una propensión hacia las sorpresas cíclicas favorables, aliviando parte de la presión bajo el tope en la baja cíclica de años anteriores a 2000. Este efecto fue en cierta medida compensado por la propensión

⁵⁰ Los departamentos tienen permiso para trasladar 1,0% de las asignaciones no gastadas al siguiente ejercicio fiscal.

⁵¹ OCDE (2004).

⁵² OCDE (2006), página 57.

negativa en los supuestos de tasas de interés reales e incrementos de salarios reales. Los incrementos en la productividad más altos que los pronosticados también dieron como resultado aumentos de salarios, que ejercieron presión tanto en la cuenta de salarios del gobierno como en los beneficios y prestaciones indexados por salarios. El incremento en el gasto del cuidado de la salud y los pagos por invalidez en los períodos de 1994-1997 y 1998-2001 fue en gran medida compensado por el menor gasto de los beneficios de desempleo y los pagos de intereses, y no requirió medidas compensatorias para seguir cumpliendo con los topes. Una novedad más desfavorable en el período siguiente tensionó el tope. El gobierno ha respondido con una serie de medidas para reducir gastos que incluyen: ajustar el sistema de seguridad social, introducir cambios destinados a reducir el número de personas que se apoyan en prestaciones e incrementar la oferta de mano de obra;⁵³ y en cierta medida cambiando gastos hacia el fondo FES fuera del tope⁵⁴.

Se ha reconocido la posibilidad de soslayar el tope de gastos introduciendo nuevos gastos por impuestos después de que se hayan establecido los topes, y en principio los topes deberían ajustarse para cualquiera de tales sustituciones entre el gasto y el ingreso. Holanda también introdujo un conjunto de criterios que deben ser satisfechos por todos los nuevos gastos de impuestos,⁵⁵ creando algunas barreras para usar esta vía de escape y así evitar el tope de gastos.

D. Horizonte de tiempo

El horizonte de cuatro años para los topes de gastos pone una gran exigencia en la capacidad de pronóstico fiscal del gobierno. Los topes son calculados en año t para los años $t+1$, $t+2$, $t+3$ y $t+4$. El crecimiento del PBI potencial y la brecha de producción son estimados para todos los años en el acuerdo de coalición⁵⁶, que permite un pronóstico del ingreso cíclico y del gasto. Sin embargo, la incerti-

⁵³ OCDE (2004).

⁵⁴ Bos (2007), página 48.

⁵⁵ Véase van den Ende y otros (2004) para un panorama del tratamiento del gasto por impuestos en Holanda.

⁵⁶ Véase Ministerio de Hacienda (2007), cuadro 2.3.

dumbre de estos cálculos aumenta con el horizonte de tiempo, y las sorpresas cíclicas podrían tensionar el marco fiscal, según lo ilustra la baja aguda e inesperada de la economía en 2003. Dada la dificultad de pronosticar la posición cíclica en una perspectiva de mediano plazo, el horizonte de cuatro años del tope de gastos podría limitar el espacio para la política contracíclica del lado del gasto del presupuesto.

E. Definición numérica

El marco fiscal no contiene ninguna fórmula explícita para calcular el tope de gastos. El gobierno mantiene su compromiso con los criterios del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea, que estipulan que los préstamos netos del gobierno general de acuerdo con EAS 95 deberán estar cerca del equilibrio o tener un excedente, y no deberían superar el 3.0% para cualquier año dado. Teniendo en cuenta la sensibilidad de las finanzas públicas a las variaciones cíclicas, el gobierno estima que es necesario que el excedente estructural permanezca por encima del 0,5% al 1,0% del PBI.⁵⁷ El gobierno lucha por alcanzar un excedente estructural del 1,0% del PBI en 2011.⁵⁸

Para alcanzar el excedente estructural propuesto, un tope de gastos ajustado cíclicamente tiene que ser compatible con el ingreso cíclicamente ajustado. Dado que la cobertura del tope es más estrecha que el sector del gobierno general propuesto por el objetivo de equilibrio, el gasto fuera del tope –como, por ejemplo, el gasto FES, el gasto del gobierno local, y, desde 2008, los pagos de intereses– tiene que ser incluido en el cálculo. Por otra parte, el gasto restringido por el tope es registrado según el sistema de lo percibido, mientras que el préstamo neto del gobierno general se realiza mediante el sistema de lo devengado. Por lo tanto, son necesarios ciertos ajustes para establecer la relación correcta entre el tope de gastos y el excedente propuesto. Un tope de gastos \hat{e}_{t+n} para el año

⁵⁷ Con una elasticidad del saldo del presupuesto respecto de la brecha en la producción de 0.53 (Girouard y Andre (2005), un déficit estructural del 1.0% del PBI permitiría una brecha en la producción de hasta 3,8 puntos porcentuales sin violar el límite del déficit del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 3.0% del PBI.

⁵⁸ Ministerio de Hacienda (2007).

t+n, expresado como una relación respecto del PBI, que sea compatible con un excedente estructural propuesto del gobierno general de \bar{s}_{t+n} , es dado por:

$$\hat{e}_{t+n} = r_{t+n} - [\bar{s}_{t+n} (1 + \phi og_{t+n})] - e_{t+n}^{oc} - \gamma_{t+n} + \Delta t_{t+n} + m_{t+n} \quad (5)$$

En donde r_{t+n} es ingreso del gobierno general pronosticado como porcentaje del PBI, expresado en ESA 95, ϕ es la elasticidad del saldo con respecto a la brecha de producción, og_{t+n} la brecha de producción para el ejercicio t+n, e_{t+n}^{oc} el gasto proyectado fuera del tope, γ_{t+n} un factor que ajusta por la diferencia en la base contable entre el gasto restringido por el tope y ESA 95, Δt_{t+n} las reformas de impuestos planeadas, no incluidas en el pronóstico de gastos, expresado como una relación respecto del PBI, y m_{t+n} el margen de contingencia expresado como una relación respecto del PBI para el ejercicio t+n.

El gobierno no expresa explícitamente la relación antedicha entre el tope de gastos y el ingreso del gobierno general, el excedente estructural propuesto, el gasto fuera del tope, los cambios de impuestos planeados, y el margen de presupuesto como método para fijar los topes. Los acuerdos de coalición describen las políticas que han sido convenidas entre las partes que forman el gobierno, y los topes tienen que acomodarse a una proyección realista del gasto resultante.

“Los topes de gastos multianuales son determinados al comienzo de un nuevo período de gobierno. No son simplemente ambiciones políticas acerca del volumen del gasto público como porcentaje del PBI sin ningún apuntalamiento claro y realista. Son niveles de gasto público esperados calculados desde abajo hacia arriba en precios constantes. Reflejan el acuerdo de coalición y tienen la intención de ser estimaciones realistas de gastos esperados.”⁵⁹

⁵⁹ Bos (2007).

F. Estatus legislativo

El marco fiscal en Holanda está establecido en los acuerdos de coalición entre las partes que forman gobierno, y no está incluido en ninguna legislación. El parlamento sólo aprueba el presupuesto anual, y no los topes de gastos multianuales. No existen indicios de que la falta de condición legal formal de los topes de gastos haya disminuido el compromiso de cumplimiento por parte del gobierno. El marco ha estado intacto –con algunas modificaciones– desde su introducción en 1994, lo que atestigua el apoyo que tiene en el *establishment* político y entre el público en general. Nunca se han superado los topes de gastos globales, aunque por momentos ha habido reasignaciones entre los topes. No existen sanciones predefinidas por violar los topes.

V. SUECIA

Desde su introducción en 1997, el tope sobre el gasto del gobierno central ha sido un componente esencial del marco fiscal en Suecia. Al establecer una restricción obligatoria sobre el gasto total mucho antes del ejercicio presupuestario, el gobierno y el parlamento han reforzado su autoridad sobre un parámetro fiscal clave. Durante los diez años en los que ha existido un tope de gastos, el mismo se ha aferrado firmemente tanto en la administración del gobierno como en el *establishment* político.

Existe un amplio consenso en cuanto a que el tope de gastos ha sido una herramienta efectiva para fortalecer el proceso de presupuesto y estabilizar las finanzas del gobierno. La naturaleza de mediano plazo del tope también ha extendido la perspectiva en cuestiones presupuestarias. Para asegurar el cumplimiento del tope se efectúan pronósticos completos de mediano plazo de todo el gasto restringido por el tope en numerosas ocasiones cada año. Si bien esto ha mejorado significativamente la comprensión de la dinámica de las finanzas del gobierno, no se pueden eliminar por completo las incertidumbres en el desarrollo del gasto. En varias oportunidades, sorpresas negativas han presionado sobre el tope, y el gobierno se vio obligado a iniciar medidas de reducción de gastos.

A. Amplitud

El principio general para el tope de gastos es su carácter de completo, es decir, que todo el gasto financiado por el ingreso del gobierno central se debe incluir bajo el tope. Por lo tanto, la decisión sobre el nivel del tope de gastos refleja el ingreso fiscal necesario y la taja da de los impuestos en la economía. De acuerdo con este principio, el gasto administrativo, el gasto de inversión, el aporte de Suecia a la Unión Europea, los subsidios al gobierno local y los pagos de transferencias están todos sujetos a la restricción global sobre el gasto. Sin embargo, los pagos de intereses sobre deuda del gobierno no están incluidos bajo el tope porque no sólo son considerados volátiles y difíciles de pronosticar, sino que no es posible para el gobierno afectar el nivel de la deuda en cualquier grado significativo en el corto plazo.

Al incluir virtualmente todo el gasto bajo el tope, el gobierno se puede ver forzado a efectuar recortes en las políticas o programas existentes, si el gasto se desarrollara más rápidamente que el pronóstico en el momento en que se determinó el tope. Esto significa que una buena capacidad de pronóstico es extremadamente importante para asegurar que el gobierno tenga constantemente un cuadro actualizado del desarrollo del gasto en relación con el tope. Al recibir una temprana advertencia acerca de una alarmante tendencia, el gobierno está en posición de iniciar medidas apropiadas para reducir el gasto.

En el documento de presupuesto, el gobierno presenta el gasto para 27 *áreas de gastos* para el año venidero y los dos años subsiguientes. En consecuencia, el presupuesto contiene no sólo un tope global para los tres años sino también un indicio del gasto proyectado. Sin embargo, esta asignación del tope global para las políticas globales no es obligatoria de modo alguno, debiéndose efectuar una asignación actualizada en el presupuesto siguiente.

Pago de intereses

El actual marco fiscal en Suecia fue introducido en medio de una severa crisis económica y fiscal a mediados de los años 90. Con niveles de déficit y de deuda que crecían con rapidez, combinado con una calificación del crédito soberano que se deterioraba y tasas de interés en suba, una parte significativa del presupuesto fue con-

sumida por los pagos del servicio de deuda. La falta de una relación directa entre las políticas fiscales del gobierno y su gasto sobre los pagos de intereses *en el corto al mediano plazo* fue citada como la razón para no incluir esta categoría de gasto bajo el tope. Igualmente importante ha sido la volatilidad en las tasas de interés y los tipos de cambio que, dada la gran existencia de deuda, generaron variaciones sustanciales e impredecibles en los pagos del servicio de deuda de un año a otro. Incluir pagos de intereses bajo el tope habría requerido un gran amortiguador (*buffer*) que absorbiera estas variaciones de intereses.

La deuda bruta ha bajado desde entonces, y el caso para excluir las tasas de interés por el incierto impacto del gasto no es tan fuerte como cuando se introdujo el tope. No obstante, la volatilidad en las tasas de interés y en el tipo de cambio todavía es lo suficientemente grande como para hacer una inclusión del gasto por intereses inmanejable a menos que se incremente el margen entre el tope y el gasto proyectado. Tal como se comenta en la sección I.F más arriba, un margen de contingencia más grande podría introducir un riesgo de aumento de gastos no deseados.

Ocasionalmente se realizan cambios en la composición de la deuda que dan como resultado variaciones sustanciales en el gasto del servicio de deuda de un año a otro. Como comentáramos anteriormente, al excluir los pagos de intereses del tope, se eliminan los incentivos para tomar en cuenta consideraciones de corto plazo cuando se evalúa la estrategia óptima para gestionar la deuda. En el régimen actual, existen pocos incentivos para reducir la deuda bruta –y en consecuencia el pago de intereses– vendiendo bienes del gobierno.

Prestaciones no cíclicas

Uno de los principales desafíos para la sostenibilidad de las finanzas del gobierno en la última década han sido los declinantes indicadores de salud de la población. Las licencias por salud de corto y largo plazo y el retiro anticipado han tenido una tendencia alcista, empujando hacia arriba el gasto de los pagos de seguridad social. Dado que todo el gasto para beneficios no relacionados con el empleo está incluido bajo este tope, esta novedad ha forzado al gobierno a ocuparse de la cuestión de las crecientes prestaciones.

Si bien difícil de pronosticar, los volúmenes en alza de los siste-

mas de beneficios no relacionados con el empleo han impulsado los mayores esfuerzos por explicar la tendencia en los diversos sistemas de transferencia. Al igual que en Finlandia y en Holanda, existen pruebas para una correlación entre el desempleo y el número de beneficiarios en los sistemas por invalidez. Por lo tanto, los sistemas de transferencia no pueden ser vistos en forma aislada, y las políticas para los sistemas de desempleo pueden tener un impacto en los sistemas de beneficios no relacionados con el empleo, y viceversa. Esta interdependencia es otra razón para incluir los beneficios tanto de empleo como los no relacionados con el empleo bajo este tope.

El tope también cubre el gasto para el sistema de pagos de pensiones por vejez, organizado como fondos fuera del presupuesto. Esta parte del sistema de jubilación está financiada por los pagos a la seguridad social en curso. Por lo tanto, el gasto para pensiones a la vejez contribuye a la tajada impositiva en la economía y tiene un impacto directo en el préstamo neto del gobierno general.

Rubros cíclicamente sensibles

Las políticas para el mercado laboral han sido tradicionalmente amplias con generosos beneficios para los desempleados, una gama de programas de capacitación y diversas formas de subsidios al empleo. Por esta razón, el gasto del gobierno central exhibe una alta sensibilidad a las variaciones cíclicas.⁶⁰ La inclusión de todos los gastos relacionados con las políticas del mercado laboral bajo el tope pueden poner un límite al alcance de las políticas fiscales contra cíclicas durante una coyuntura económica desfavorable. Análogamente, una disminución inesperada en el nivel de desempleo puede crear espacio bajo el tope que se podría usar para incrementar el gasto. Si no es manejado en forma adecuada, el tope de gastos podría alentar políticas procíclicas.

La principal justificación para incluir el gasto en las políticas del mercado laboral bajo el tope ha sido evitar la expansión insostenible del sistema. Incluir el gasto del mercado laboral bajo el tope expone los intercambios entre éstas y otras políticas en el proceso de deter-

⁶⁰ Según las estimaciones de la OCDE, la elasticidad del gasto primario del gobierno central a los cambios en el PBI es de 0.15. Según lo señala Boije (2004), la elasticidad efectiva puede ser más alta si se incluyen algunas políticas del mercado laboral semi-discrecionales.

minar las prioridades del gobierno. Incluir este gasto también crea un claro incentivo para que el gobierno supervise estrechamente el desarrollo del gasto, y reaccione con medidas compensatorias cuando haya signos de que el gasto se está incrementando más rápidamente que lo proyectado con anterioridad.

El tope ha estado bajo presión en varias oportunidades desde su introducción en 1997 —en parte por el creciente desempleo durante contracciones económicas cíclicas. En lugar de llevar al gobierno a la conclusión de que este rubro del gasto debería ser tratado en forma separada del tope, esta novedad provocó en cambio el escrutinio de la eficacia de las políticas del mercado laboral existentes. Reducir pagos erróneos y disminuir el nivel de desempleo ha sido uno de los temas centrales de la agenda del gobierno durante los últimos años.

Además del incremento automático en el gasto para los beneficios del desempleo, restringir y subsidiar el empleo ha sido usado para estimular el retorno a los niveles de plena producción y empleo. Tales programas del mercado laboral son discrecionales, en el sentido de que son necesarias una iniciativa activa del gobierno, y una decisión del parlamento para cambiar el nivel de gasto. Dado que el objetivo explícito de los programas del mercado laboral es ocuparse del nivel de desempleo, el gasto para estos programas está, en cierta medida, relacionado con factores cíclicos.

Ingresos asignados no distorsivos

El principio fundamental es que el presupuesto debe estar sobre una base bruta. El ingreso es presentado en el lado del ingreso del presupuesto, y el gasto en el lado del gasto del presupuesto. Existen, sin embargo, algunas excepciones a este principio. Las tarifas a los usuarios cobradas por la administración por un servicio solicitado en forma voluntaria puede ser presupuestado y contabilizado sobre una base neta siempre que el ingreso vaya exclusivamente a cubrir el costo de ese servicio. Si bien esto significa que el presupuesto no refleja plenamente el gasto total, pueden existir buenas razones para permitir que las tarifas a los usuarios para algunas actividades sean usadas para cubrir costos.

En principio, el tope de gastos debe ser ajustado según los *cambios* en el tratamiento de contabilidad y presupuestación del ingreso no imponible. Si se presume que el tope ha sido aprobado bajo el

supuesto que cierto ingreso no imponible sea tratado sobre una base bruta en el presupuesto y en la contabilidad, cambiar a un tratamiento neto creará espacio adicional bajo el tope. El tope existente debe ser neutro respecto de tales cambios, y debe haber un ajuste hacia abajo correspondiente del tope.

El alcance de la contabilidad y la presupuestación neta ha sido bastante estable, y los cambios en el reflejo del ingreso no imponible rara vez han tenido un impacto en el margen del presupuesto.

Una cuestión relacionada es cómo se tratan las transacciones entre el presupuesto nacional y el presupuesto de la UE. El aporte de Suecia al presupuesto de la UE está totalmente incluido bajo el tope de gastos. La mayoría de los gastos del presupuesto de la UE pasan a través del presupuesto nacional, y son, por lo tanto, incluidos bajo el tope. Dicho tratamiento bruto no crea ningún problema siempre que los flujos de retorno sean corregidos correctamente. Existen muchas incertidumbres en los pagos concretos de los fondos estructurales, los fondos sociales, y el apoyo agrícola, dado que existen demoras en la instrumentación de estos programas.

Gasto de inversión

Dos principios diferentes de presupuestación y contabilidad se usan para el gasto de inversión. Las inversiones en activos usadas por la administración del gobierno para producir bienes y servicios públicos son financiadas por préstamos internos en la Oficina Nacional de Deuda. Esto significa que la asignación cubre los pagos de intereses –determinados por la Oficina Nacional de Deuda basado en la tasa vigente en el mercado– y las amortizaciones de acuerdo con planes de depreciación centralmente establecidos. En general, los activos involucrados son de un valor limitado, y los períodos de depreciación son relativamente cortos. Otros activos –tales como infraestructuras– deberán ser financiados por asignaciones. Sin embargo, el parlamento puede decidir que determinadas inversiones en infraestructura deben ser financiadas por préstamos internos.

Dependiendo de cómo se financian las inversiones, el impacto sobre los gastos restringidos por el tope varía. Al decidir que un proyecto de inversión que se suponía iba a ser financiado por asignaciones debe estar financiado por préstamos internos, y al cambiar así los principios de presupuestación y contabilidad después de que se ha determinado un tope de gastos, es posible incrementar el

espacio bajo el tope. Sin embargo, el espacio adicional es sólo temporario, y existe un incremento correspondiente en el futuro gasto restringido por el tope.

B. Ajuste por inflación

Los topes de gastos a mediano plazo son fijados en términos nominales, y no hay ningún ajuste del tope en el supuesto que un pronóstico de inflación más actualizado indique una inflación más alta o más baja que lo proyectado cuando se determinó el tope. Si bien esto introduce un grado de incertidumbre acerca del espacio bajo el tope, se ha considerado importante mantener topes nominales para asegurar la transparencia. Definir el tope en términos nominales elimina cualquier ambigüedad en la comparación entre los topes y los pronósticos de gastos. Los topes nominales también eliminan la discusión acerca de la metodología apropiada para efectuar ajustes por inflación, y evita el riesgo de cambios oportunistas en el índice de deflación.

Existen dos razones por las que, a pesar de un tope de gastos nominal a mediano plazo, el riesgo de que cambios impredecibles en el nivel de inflación tengan un efecto desestabilizador sobre la política fiscal es limitado. Primero, la elasticidad del gasto restringido por el tope a la inflación general se estima como cercano a la unidad,⁶¹ aunque existe cierto retraso en el impacto del precio nominal y los aumentos de los sueldos. El consumo del gobierno consiste principalmente en sueldos, que son determinados por adelantado y fijados en su mayoría en el corto plazo. La mayoría de las prestaciones son indexadas según la inflación de los sueldos dos años antes del año presupuestario. Por lo tanto, el impacto a corto plazo de la inflación es limitado. Naturalmente, los cambios en el nivel de inflación serán tomados en cuenta al determinar el tope de gastos para el tercer año agregado, de modo que es sólo en el ejercicio en curso, en el año siguiente, y en el segundo año subsiguiente, que la inflación inesperada tendría impacto en el espacio real bajo el tope.

La segunda razón por la cual las sorpresas del riesgo de inflación

⁶¹ El análisis efectuado en 2001 indica que la elasticidad del gasto restringido por el tope respecto del índice de deflación del PBI es de entre 0.86 y 1.00. Braconier (2001).

son limitadas proviene del nivel de inflación relativamente estable de Suecia. El Banco Central independiente opera sin interferencia del gobierno, y ha fijado una meta de inflación del 2.0%. Una creíble política monetaria basada en normas ha contribuido a una inflación baja y estable, con pocas sorpresas inflacionarias desde la introducción del tope de gastos en 1997.

C. Mecanismos para manejar las fluctuaciones del gasto

Los problemas potenciales creados por los cambios impredecibles en el gasto han urgido al gobierno a supervisar con cuidado el gasto restringido por el tope –tanto para el ejercicio en curso como para los tres años subsiguientes en el marco de mediano plazo. Aunque la administración del gobierno ha desarrollado una sólida capacidad de pronóstico, las sorpresas no se pueden eliminar por completo. Aparte de los factores macroeconómicos –tales como los cambios en la tasa de desempleo y la inflación– el número de personas que recibe pagos de diversos sistemas de beneficios puede fluctuar de un año a otro. Las disposiciones sobre saldos de ejercicios anteriores –a través de las cuales los organismos del gobierno pueden usar asignaciones no gastadas de ejercicios anteriores y tomar préstamos contra las asignaciones de futuros ejercicios– introducen incertidumbre acerca de cuál será el gasto real. Se pueden producir acontecimientos inesperados, como por ejemplo demoras en la instrumentación de diversos programas. La gran amplitud del tope sugiere que las variaciones en el gasto pueden ser considerables.

El margen de presupuesto, es decir, la diferencia entre el tope de gastos y el gasto pronosticado, es el amortiguador que tiene el gobierno en cualquier momento dado para incrementos de gastos inesperados. A pesar de la evidente ventaja de un margen no asignado bajo el tope de gastos, el gobierno no ha mantenido un margen de presupuesto suficientemente grande para absorber la volatilidad estimada del gasto. Una posible explicación para este aparentemente comportamiento irracional es un horizonte de corto plazo en la toma de decisiones políticas. El seguro contra una novedad adversa en el futuro puede no ser un argumento suficientemente poderoso ante la significativa presión para expandir políticas. Si éste es un análisis correcto de los aspectos de la economía política de las negociaciones por el presupuesto, no se debería esperar que los

márgenes presupuestarios resuelvan el problema provocado por la volatilidad de mediano plazo.

Un presupuesto en riesgo de superar un tope requiere medidas para reducir el gasto. Para ejercicios futuros, puede ser razonable lograr esto reorientando las políticas hacia un camino de menor gasto. Las opciones para lograr reducciones sustanciales en el gasto son más limitadas en la perspectiva corta. A pesar de dos recortes en todos los ramos de las asignaciones administrativas –0.4% en 2002 y 0.6% en 2005– el gobierno ha sido renuente a efectuar cambios en las políticas existentes para reducir el gasto en el corto plazo. Los cambios sustanciales son en general difíciles de lograr en una perspectiva corta, y existen compromisos implícitos y explícitos que tienen que ser honrados.

En repetidas oportunidades el gobierno usó su derecho de usar fondos asignados. Al restringir el monto bajo una asignación –por ejemplo, asignaciones para inversiones en infraestructura y compra de equipo militar– el gobierno ha podido reducir el gasto en forma efectiva para ese año. Tales límites sólo difieren el gasto de un año a otro, dado que el saldo total de ejercicios anteriores de las asignaciones no gastadas en general ha sido otorgado. El gobierno también ha restringido el uso de los saldos de ejercicios anteriores como medida temporaria para reducir el gasto para un año en particular. Más controvertida fue la decisión consciente de demorar un pago al presupuesto de la UE de diciembre a enero del año siguiente.

Siempre que el tope de gastos sea compatible con el excedente de gastos para las finanzas del gobierno general, y que los diferimientos de gastos entre años presupuestarios se cancelen entre sí, el uso de un margen de presupuesto y de límites de gastos para manejar provisoriamente las fluctuaciones no plantea una amenaza para la sostenibilidad fiscal. Puede resultar difícil establecer en qué medida un incremento de gastos es temporario –y por lo tanto justificado– y en qué medida es permanente y requiere cambios en las políticas. Este es particularmente el caso para las políticas del mercado laboral, y la reacción apropiada al alto desempleo. La iniciativa de estimular el mercado laboral, lanzada en 2005, fue tomada a pesar del espacio insuficiente bajo el tope. En lugar de reducir otros rubros de gastos, el paquete del mercado laboral fue manejado en gran medida a través de créditos impositivos.

D. Horizonte de tiempo

Los topes de gastos se fijan en una perspectiva de mediano plazo, y la preparación del presupuesto para el año siguiente está sujeta a un tope establecido varios años antes. En el presupuesto para el año $t+1$, presentado al parlamento en septiembre del año t , el gobierno normalmente presenta por primera vez un tope de gastos para el año $t+3$. El presupuesto también contiene, para su confirmación parlamentaria, los topes para los años $t+2$ y $t+1$, que ya han sido presentados en proyectos de presupuesto anteriores.⁶²

En cuatro oportunidades desde la introducción del marco fiscal, el gobierno ha descuidado presentar topes para el tercer año adicional, y los topes de gastos sólo han cubierto dos años. La justificación dada por el gobierno para no proponer un tope fue, entre otras, que no ha sido posible pronosticar el espacio para el gasto del gobierno porque la tasa de crecimiento potencial de la economía –y en consecuencia los ingresos impositivos– han sido inciertos. Otras veces –como cuando un nuevo gobierno asumió el poder– el gobierno alegó que ha habido tiempo insuficiente para hacer un profundo análisis del desarrollo macroeconómico y fiscal para el tercer año. La falta de una propuesta de tope para el tercer año adicional podría ser interpretada alternativamente como una resistencia a contraer un compromiso obligatorio respecto del nivel de gasto total en el mediano plazo. La experiencia de Suecia con reducciones de gastos dolorosas provocadas por un deterioro no proyectado de las finanzas del gobierno podrían haber influido en esta decisión.

Por una parte, un horizonte de tiempo más corto podría facilitar una adaptación de las políticas a las condiciones macroeconómicas y fiscales vigentes, como lo sostiene el gobierno. Dada la amplia cobertura del tope y las ambiciosas políticas del gobierno respecto del mercado laboral, las incertidumbres acerca del mediano plazo podrían demostrar ser difíciles de manejar. Por otra parte, un horizonte de tiempo más corto para el tope de gastos podría tener un impacto negativo sobre la disciplina fiscal. Es posible que el gobier-

⁶² Hasta el año 2002, el tope para el tercer año adicional era presentado al Parlamento por primera vez en el *Proyecto de Política Fiscal de Primavera*, que se describe mejor como una declaración previa al presupuesto, que reseña la perspectiva para el largo plazo. De acuerdo con una decisión parlamentaria, los topes se proponen ahora en el Proyecto de Presupuesto de Septiembre.

no desee no sólo mantener la flexibilidad para ajustar el espacio del gasto a la posición cíclica y los posibles factores al azar, sino también evitar difíciles negociaciones políticas causadas por el espacio limitado para las nuevas reformas.⁶³

Un segundo problema con la falta de un tope de gastos para el tercer año adicional ha sido que la perspectiva en el análisis fiscal se hace más corta. Todas las políticas existentes y todas las nuevas propuestas son evaluadas con cuidado para determinar si son compatibles con el tope de gastos. Sin el tope para el tercer año, el gobierno también se ha abstenido de presentar pronósticos macroeconómicos y fiscales para ese año. En consecuencia, se ha prestado menos atención a analizar la sostenibilidad fiscal a mediano plazo de las políticas de gobierno. Por lo tanto, un horizonte de planificación más corto podría introducir riesgos fiscales, dado que el presupuesto propuesto con pleno impacto diferido no se discutiría lo suficiente.

E. Definición numérica

Para que el marco fiscal genere el resultado deseado en términos de sostenibilidad fiscal mejorada, se debería tomar en cuenta la relación entre el gasto y otros parámetros fiscales cuando se determine el nivel del tope. En este contexto puede resultar sorprendente que no se presente ningún principio explícito para calcular el gasto.

Dado el objetivo de un superávit anual del gobierno general de 1.0% del PBI en promedio a lo largo del ciclo comercial⁶⁴ es posible derivar el nivel máximo de gasto restringido por el tope. El nivel del gasto primario del gobierno central compatible con el superávit propuesto del gobierno general está dado por:

$$\hat{E}_{t+n} = R_{t+n} - (0.01 \times GDP_{t+n}) - E_{t+n}^{uc} - \gamma_{t+n} + \Delta T_{t+n} \quad (6)$$

⁶³ El gobierno minoritario en el poder hasta 2006 tuvo que dar cabida a dos partidos más pequeños para asegurar el apoyo del presupuesto en el parlamento.

⁶⁴ Hasta el año 2007, el préstamo neto propuesto del gobierno general era del 2.0% en promedio a lo largo del ciclo comercial. Con la reclasificación del Sistema de Jubilación Premium de Eurostat financiado del sector público al privado, se cambió el objetivo al 1.0%. Este cambio tuvo un impacto marginal sobre el perfil a largo plazo de la deuda del gobierno.

En donde R_{t+n} es el ingreso total del gobierno general para el año $t+n$, E_{t+n}^{oc} es el gasto del gobierno general fuera del tope, es decir, el gasto para los pagos de intereses y el gasto del gobierno local, γ_{t+n} un factor de corrección para la diferencia en el gasto de acuerdo con la base del sistema de lo percibido para el gasto restringido por el tope y el sistema de lo devengado según ESA 95, y ΔT_{t+n} es el incremento de impuestos planeado no incluido en el pronóstico de ingresos. Considerando que en general no se efectúa ningún pronóstico de la economía en una perspectiva de tres años, el gasto cíclico y estructural y los niveles de ingresos en esta relación coinciden. El gobierno no siguió tal método para fijar el tope –que podría haber dado un superávit estructural de 1.0% del PBI– cuando propuso el tope. En cambio, se citó la relación del gasto con el PBI potencial como principio rector para establecer el nivel de gastos apropiado.

F. Estatus legislativo

El marco fiscal en Suecia no está anclado a la legislación. En cambio, está basado en un *compromiso político* reforzado por una fuerte expectativa de los observadores externos. De modo formal, el gobierno bosqueja para su aprobación parlamentaria el marco para la sostenibilidad a mediano y largo plazo de las finanzas del gobierno en el documento presupuestario cada año. No hay obstáculos para cambiar las evaluaciones o compromisos previos, pero es muy probable que un apartamiento más fundamental de la práctica establecida provoque una reacción del parlamento y del público.

En línea con esto, el tope de gastos tiene el estatus de una decisión parlamentaria,⁶⁵ y los topes aprobados pueden ser cambiados por una nueva decisión. Los ajustes técnicos de los topes existentes que son realizados de modo rutinario para asegurar que los topes no se vean afectados por los cambios en la estructura de las finanzas del gobierno general no requieren ningún procedimiento especial. A pesar de esta relativa falta de obstáculos formales, ha habido

⁶⁵ Formalmente, existe una leve diferencia entre la decisión parlamentaria sobre el tope para el año siguiente, y los topes para el segundo y tercer año adicional. En la práctica, esto es sin consecuencia, y una vez aprobados por el parlamento los topes son percibidos como igualmente obligatorios para todos los años.

un solo caso en el cual el gobierno propuso cambios a los topes de gastos existentes con referencia al espacio de la política fiscal. El gobierno entrante en 2006 propuso una reducción de los topes para 2007 y 2008 para reflejar una reorientación de la política fiscal con menores gastos y reducciones impositivas.

Como parte de la reforma del proceso presupuestario en Suecia a mediados de los años 90, se introdujo una ley orgánica de presupuesto. Esta ley no requiere explícitamente que el gobierno proponga un tope de gastos al parlamento, sino que regula las cuestiones que tienen un impacto sobre el modo en que se interpreta el tope, como por ejemplo presupuestación y principios contables, presentación de pronósticos de gastos, y financiamiento del gasto de inversión. La ley orgánica de presupuesto también establece que *si* se ha decidido un tope de gastos, se espera que el gobierno garantice el cumplimiento. Más específicamente, si hubiera un indicio de que se puede superar el tope, el gobierno tiene que iniciar medidas para reducir el gasto dentro de su mandato o –si esto fuera insuficiente– proponer modificaciones presupuestarias al parlamento. Ni en la ley orgánica de presupuesto ni en ningún otro documento o declaración por parte del parlamento hay ningún indicio de qué pasaría si se superara un tope. Dado el alto perfil del tope, es muy probable que se produjera una violación a un costo político sustancial.

VI. CONCLUSIÓN

Los tres países estudiados aquí han tenido experiencias positivas con los topes de gastos. Desde un punto de vista fiscal, Finlandia, Holanda y Suecia se han desempeñado todos bien desde la introducción de sus regímenes de topes. Es difícil establecer una correlación sin ambigüedades entre la introducción de topes de gastos y finanzas públicas sólidas, en particular porque el crecimiento económico ha sido relativamente fuerte y estable en tiempos recientes. Sin embargo, la impresión general en los respectivos países parece ser que el modelo de topes de gastos ha contribuido a mantener estables a las finanzas.⁶⁶

En estos tres países, la introducción de un régimen de topes de gastos estuvo precedida por serias dificultades fiscales. En el caso de Suecia y Finlandia, la crisis no tenía precedentes en tiempos modernos, y creó una toma de conciencia de la importancia de las finanzas públicas estables y sostenibles. Resulta interesante notar que los topes de gastos fueron introducidos *después* de completada la consolidación, y no fueron parte del esfuerzo por bajar el coeficiente de gastos. Los topes han sido usados para mantener la estabilidad, no para crearla.

La emergencia de los topes de una crisis fiscal también puede explicar el firme compromiso político respecto del marco fiscal. En ninguno de los tres países existen topes regulados en la legislación, y no existen sanciones predeterminadas por superar el tope.⁶⁷ Confiar exclusivamente en un compromiso político no parece haber disminuido en modo alguno el significado inherente al tope y su cumplimiento. En el paisaje político de Finlandia y Holanda –con una tradición de gobiernos de coalición– los topes son vistos como parte del acuerdo entre las partes que forman el gobierno. El deseo de mantener la tranquilidad y la estabilidad parece ser suficiente incen-

⁶⁶ En Finlandia, véase por ejemplo: Kinnunen (2006), Ministerio de Hacienda (2006), Ministerio de Hacienda (2007a), Ministerio de Hacienda (2007b); para Holanda, véase por ejemplo: Tijsseling y otros (2004), Ministerio de Hacienda (2006), Ministerio de Hacienda (2007), Bos (2007); para Suecia, véase por ejemplo: SOU 2000:61, Hansson-Brusewitz y Lindh (2005), Ministerio de Hacienda (2006), Ministerio de Hacienda (2007).

⁶⁷ En el caso de Suecia, la Ley de Presupuesto requiere que el gobierno tome medidas si existieran indicios de que se superó un tope. La Ley no exige el uso de un tope para restringir el gasto global.

tivo para el cumplimiento. En Suecia, el alto perfil del tope de gastos implica que una violación constituiría un costo político significativo para el gobierno.

La introducción de los regímenes de topes no ha sido incoherente, y en los tres países ha habido repetidas evaluaciones, basado en qué ajustes se han efectuado. En Holanda, un grupo de estudio es designado al final del período de cada gobierno para analizar e idear propuestas para la construcción del tope de gastos para el período venidero. En Finlandia se llevó a cabo una profunda evaluación del sistema con topes de gastos después del primer período de gobierno. Se efectuaron varios cambios basados en este informe. En Suecia, el sistema con topes de gastos fue evaluado por una comisión del gobierno en 2001, y una vez nuevamente por un grupo de trabajo interno en el Ministerio de Hacienda en 2007. Los cambios al marco fiscal han sido limitados.

Respecto de la amplitud, los tres países han llegado a la conclusión de que el gasto de intereses debía ser excluido del tope. En el caso de Holanda, este tipo de gastos fue incluido hasta 2007, cuando se tomó la decisión de reducir la amplitud. Los problemas potenciales provocados por una variante de las prestaciones no cíclicas no fueron considerados como una razón suficiente para excluir por completo esta categoría de gastos por parte de cualquiera de los tres países. En el caso de Finlandia, la organización de una parte significativa de pagos de transferencia en fondos fuera del presupuesto excluye los pagos de prestaciones del tope, pero no el aporte del gobierno a los fondos del mismo. Con respecto al gasto cíclico, el mensaje emergente es menos claro. En Holanda y en Suecia, una gran amplitud ha sido considerada importante, y el gasto cíclicamente sensible está incluido bajo el tope. En Finlandia, ha habido un intento por separar el componente cíclico del gasto del gobierno del tope, mientras que al mismo tiempo incluye gastos estructurales en las políticas del mercado laboral. Todos los países permiten ciertos ingresos asignados no distorsivos para compensar el margen, es decir, un tratamiento neto bajo el tope. Finlandia es la que ha ido más lejos en excluir gastos que –en razón del ingreso compensador– no afecten el equilibrio del gobierno. Los tres países han establecido algunos arreglos especiales para el gasto de inversión. En Finlandia y en Holanda se permite cierto gasto de inversión fuera del tope. En Suecia, cierta inversión ha sido financiada a través de préstamos internos en el Organismo de Gestión de Deuda, más que por asignaciones.

La práctica respecto del ajuste por inflación varía entre los tres países. Finlandia y Holanda fijaron sus topes en términos reales. Suecia fija topes nominales.

La sostenibilidad fiscal es puesta de relieve como un objetivo importante para los topes de gastos en los tres países. Por lo tanto, resulta sorprendente que ningún país presente explícitamente una metodología para calcular el tope que vincula el nivel de gasto restringido por el tope con el ingreso proyectado y el equilibrio propuesto. Parece haber cierta renuencia a renunciar a la autoridad para determinar el nivel global del gasto formalizando un cálculo del tope.

Los tres países fijan sus topes en una perspectiva de mediano plazo. En Finlandia y en Holanda, en donde los topes forman parte del acuerdo de coalición entre los partidos que componen el gobierno, los topes son fijados por el período completo de cuatro años del gobierno. En Suecia, el tope es construido como un tope móvil de tres años, en donde cada año se agrega un año externo adicional. En varias oportunidades, el gobierno se ha abstenido de proponer un tope para un tercer año adicional. Una explicación plausible para esta reducción del horizonte de tiempo es que se reconocieron las incertidumbres en el mediano plazo, y que el gobierno dudaba de efectuar un compromiso vinculante a un nivel máximo de gasto.

CUADRO RESUMIDO

	Amplitud					Ajuste por inflación	Instrum. de flexibilidad	Horizonte de tiempo	Definición numérica	Estatus
	Gasto intereses	Prestaciones no cíclicas	Gasto cíclico	Ingreso asignado	Inversiones					
Finlandia	Excluido	Excluido parcialmente	Excluido parcialmente	Fondos UE, ingresos lotería	Norma para el ingreso proveniente de la venta de bienes del gobierno	Tope real convertido con índice de deflación de gasto del gobierno	Posibilidad de trasladar un margen de presupuesto anterior	Tope fijo de cuatro años para el periodo de gobierno	No presentado	Acuerdo de coalición
Holanda	Excluido	Incluido	Incluido	Algunos ingresos no imponibles excluidos	Fondo FES	Tope real convertido con índice de deflación de gasto del gobierno	Margen para pequeñas contingen- cias	Tope fijo de cuatro años para el periodo de gobierno	No presentado	Acuerdo de coalición
Suecia	Excluido	Incluido	Incluido	Tarifas a los usuarios	Préstamos internos	Tope nominal	Margen para contingencia	Tope móvil de tres años	Varía	Compromiso político, decisión parlamentaria

Referencias

Sección general

- Andersen, Torben M., 2005, "Existe un rol para una política de fiscalización fiscal activa?" *CESifo Economic Studies*, Vol. 51, No. 4/2005, páginas 511-547.
- Barro, Robert J., 1979, "Sobre la determinación de la Deuda Pública", *Journal of Political Economy*, Vol. 87, No. 5, páginas 940-971.
- Blanchard, O., 1990, "Sugerencias para un nuevo conjunto de indicadores fiscales", Documento de trabajo de economía y estadística de la OCDE No. 79 (París: OCDE).
- Blöndal, Jón R., 2004, "Cuestiones en la presupuestación de lo devengado", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 4, No. 1 (París: OCDE).
- Boije, Robert, 2004, "Equilibrio del presupuesto estructural del gobierno general", *Sveriges Riksbank Economic Review* No. 1 (Estocolmo: Sveriges Riksbank).
- Comisión Europea, 2006, "Instituciones y normas fiscales numéricas para finanzas públicas sólidas", *Public Finances in EMU 2006*, páginas 149-168. (Bruselas).
- Ferehohn, John, y Keith Krehbiel, 1987, "El proceso de presupuesto y el tamaño del Presupuesto", *American Journal of Political Science*, No. 31, páginas 296-320.
- Girouard, Nathalie y Christophe André, 2005, "Midiendo los saldos de presupuesto cíclicamente ajustados para los países de la OCDE", Documentos de trabajo del Departamento de Economía de la OCDE, No. 434 (París: OCDE).
- Grilli, V., D. Masciandaro, y G. Tabellini, 1991, "Instituciones políticas y monetarias y políticas financieras públicas en los países industriales", *Economic Policy*, No. 13, páginas 343-392.
- Hallerberg, Mark, y Jürgen von Hagen, 1997, "Instituciones electorales, negociaciones del gabinete y presupuestos públicos dentro de la Unión Europea", Documento de Trabajo CEPR No. 1555 (Londres: Centro para la investigación política económica).
- Hemming, Richard, Michael Kell, y Selma Mahfouz, 2002, "La eficacia de la política fiscal para estimular la actividad económica –Revisión de la literatura", Documento de Trabajo del FMI 02/208 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Koen, Vincent, y Paul van den Noord, 2005, "Artilugio fiscal en Europa: Medidas por única vez y contabilidad creativa", Documentos de trabajo del Departamento de Economía de la OCDE No. 417 (París: OCDE).
- Lijphart, A., 1999, *Patrones de democracia: desempeño y formas de gobierno en treinta y seis países* (New Haven: Yale University Press).

Kopits, G., y S. Symansky, 1998, *Normas de política fiscal*, Documento ocasional de FMI No. 162 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Kopits, G., 2001, "Normas fiscales: ¿Marco político útil u ornamento innecesario?" Documento de trabajo 145 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Murchison, S., y J. Robbins, 2003, "Política fiscal y ciclo económico: Un nuevo enfoque para identificar la interacción", Documento de trabajo No. 6 del departamento de finanzas canadiense (Ottawa: Departamento de finanzas canadiense).

Perotti, Roberto, 2005, "Estimando los efectos de la política fiscal en los países de la OCDE", Documento de debate de CEPR No. 4842 (Londres: Centro para la investigación de la política económica).

Persson, Torsten y L.E.O. Svensson, 1989, "Por qué un conservador obstinado incurriría en un déficit: Política con preferencias inconsistentes en cuanto a tiempo", *Revista trimestral de economía*, No. 104.

Roubini, N. y J. D. Sachs, 1989, "Determinantes políticos y económicos de los déficits presupuestarios en las democracias industriales", *Revista económica europea*, No. 33.

Schick, Allen, 2003, "El papel de las normas fiscales en la presupuestación". *Revista sobre presupuestación de la OCDE*, Vol. 3, No. 3 (París: OCDE).

von Hagen, Jürgen, 1992, "Procedimientos presupuestarios y desempeño fiscal en la CE", Documentos económicos, DG-II, (Bruselas: Comisión Europea).

Finlandia

Blöndal, Jón R., Jens Kronmann Kristensen, y Michael Ruffner, 2002, "Presupuestación en Finlandia", *Revista sobre presupuestación de la OCDE*, Vol. 2, No. 2 (París: OCDE).

Ministerio de Hacienda Finandés, 2003, *Decisión sobre los límites de gastos del gobierno central en 2004–2007*, VM3/21/2003, Helsinki.

———, 2006, *Actualización del programa de estabilidad para Finlandia*, Helsinki.

———, 2007a, *Normas de política fiscal y la reforma de los límites de gastos en Finlandia*, Helsinki.

———, 2007b, *Actualización del programa de estabilidad para Finlandia 2007*, Helsinki.

———, 2007c, *Decisión de los límites de gastos del gobierno central revisados para 2008–2011*, VM17/214/2007, Helsinki.

———, 2007d, *Revisión del presupuesto 2008*, Helsinki.

Oficina del Primer Ministro Finandés, 2007, *Programa de Gobierno del Segundo Gabinete del Primer Ministro Matti Vanhanen's*, Helsinki.

Hemmings, Philip, David Turner y Seija Parviainen, 2003, “Mejorando la eficacia del gasto público en Finlandia”, Documento de trabajo No. 358 del Departamento Económico de la OCDE (París: OCDE).

Fondo Monetario Internacional, 2005, *Cuestiones seleccionadas de Finlandia, sostenibilidad fiscal en Finlandia: El rol del envejecimiento de la población y reformas estructurales* (Washington).

———, 2007a, *Cuestiones seleccionadas de Finlandia* (Washington).

———, 2007b, *Finlandia: 2007 Consulta Artículo IV—Informe de Personal* (Washington).

Kimmunen, Helvi, 2006, “Las normas sobre gastos aportan estabilidad a la política fiscal en Finlandia”, *Boletín del Banco de Finlandia No. 3*, Helsinki.

Maiväli, Mart, 2006, “Desempleo estructural: una mancha en la exitosa historia de Finlandia”, *ECFIN Country Focus*, Vol. 3, Edición 5.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2006, *Economic Survey: Finlandia*, (París: OCDE).

Holanda

Berndsen, Ron J., 2001, “Normas fiscales de pos guerra en Holanda: ¿Qué podemos aprender para EMU?”

Bos, Frits, 2006, “Resumen del Documento CPB 209, Gasto público holandés en perspectiva histórica”, (La Haya: Oficina Holandesa para el Análisis de la Política Económica).

———, 2007, “Marco fiscal holandés –Historia, práctica corriente y el rol del CPB”, Documento No. 150 del CPB (La Haya: Oficina Holandesa para el Análisis de la Política Económica).

van den Ende, Leo, Amir Haberham y Kees den Boogert, 2004, “Gastos fiscales en Holanda”, en *Gastos fiscales – Arrojando luz sobre el gasto del gobierno a través del sistema impositivo*, ed. por H. Brixi, C.M.A. Valenduc, y L.I. Swift (Washington: Banco Mundial).

van Ewijk, Casper y Ted Reininga, 1999, “Normas presupuestarias y estabilización”, Informe CPB 99/4 (La Haya: Oficina Holandesa para el Análisis de la Política Económica).

Heeringa, Willem, y Yngve Lindh, 2001, “Normas presupuestarias holandesas versus normas presupuestarias suecas: Comparación”, documento presentado en el séptimo taller sobre finanzas públicas de la Banca d'Italia sobre finanzas públicas, “Gasto público”, Perugia, Italia. Fondo Monetario Internacional, 2004, *Cuestiones seleccionadas de Holanda*, Washington.

———, 2005, *Cuestiones seleccionadas de Holanda*, Washington.

———, 2006, *Informe sobre la observancia de normas y códigos (ROSC) Modelo de transparencia fiscal*, Washington.

Ministerio de Hacienda de Holanda, 2004, *Programa de estabilidad de Holanda – Actualización noviembre 2004*.

———, 2006, *Programa de estabilidad de Holanda —Actualización noviembre 2006*.

———, 2007, *Programa de estabilidad de Holanda —Actualización noviembre 2007*.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 1999, “El tamaño y el rol de los estabilizadores fiscales automáticos”, *OECD Economic Outlook*, No. 66.

———, 2004, *Estudio económico: Holanda* (París).

———, 2006, *Estudio económico: Holanda*, París.

Tijsseling, I.C. y P.G.J. van Uden, 2004, *Hecho en Holanda – Finanzas públicas holandesas: lecciones y experiencias*, SDU Uitgevers, La Haya.

Suecia

Balassone, F., 2005, “El marco fiscal sueco: Hacia la erosión gradual”, Ediciones Seleccionadas del FMI (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Boije, Robert, 2004, “Saldo del presupuesto estructural del gobierno general”, *Economic Review*, No. 1, Sveriges Riksbank, Estocolmo.

Braconier, Henrik 2001, “Automatiska stabilisatorer och aktiv finanspolitik inom EMU (Estabilizadores automáticos y política fiscal activa en el EMU)”, Estudio para la Comisión de Gobierno.

Stabilitet och stabiliseringspolitik i EMU (Estabilidad y política de estabilización en el EMU), SOU 2001:62 (Estocolmo: Statens Offentliga Utredningar).

Fischer, Jonas, 2005, “Normas presupuestarias suecas: Alabanzas desde Bruselas, Presión en casa”, *ECFIN Country Focus*, Vol. 2, No. 4.

Fischer, Jonas, y Robert Boije, 2006, “El ‘modelo’ de presupuesto sueco: ¿belleza genuina o necesita un lifting facial?”, documento presentado en el seminario de la UE, “El rol de las instituciones y las normas fiscales en la configuración de los resultados presupuestarios”, Bruselas, Noviembre.

Hansson Bruzewitz, Urban, 2002, “Marco presupuestario sueco de mediano plazo” en *Una colección de Informes de país*, Escuela KDI de Gestión y Política Pública, Seúl, Corea.

Hansson-Bruszewitz, Urban y Yngve Lindh, 2005, “Topes de gastos y política fiscal –las experiencias suecas”, documento presentado en el taller sobre finanzas públicas de la Banca d’Italia, “Gasto Público”, Perugia, Italia.

Lindh, Yngve; y Gösta Ljungman, 2007, “Normas fiscales y el alcance para la política de estabilización – el caso de Suecia”, documento presentado en el taller sobre finanzas públicas de la Banca d’Italia, “Gasto Público”, Perugia, Italia.

- Ljungman, Gösta, 2007, "El marco fiscal de mediano plazo en Suecia", *Revista sobre presupuestación de la OCDE*, Vol. 6, No. 3 (París: OCDE).
- Molander, Per, 1999, "Reformando las instituciones presupuestarias: Experiencias Suecas", en *Instituciones, Política y Política Fiscal*, ed. por J. von Hagen y R. Strauch (Boston: Kluwer Academic Publishers).
- Molander, P., 2001, "Procedimientos presupuestarios e ideales democráticos", *Journal of Public Policy*, Vol. 21, No. 1, páginas 23–52.
- SOU 2000:61, *Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen (Evaluación y desarrollo adicional del proceso de presupuesto)* (Estocolmo: Statens offentliga utredningar).
- Ministerio de Hacienda Sueco, 2006, *Programa de convergencia sueco actualizado 2006* (Estocolmo).
- , 2007, *Programa de Convergencia Sueco Actualizado 2007* (Estocolmo).

Presupuesto orientado a resultados, pero ¿qué resultados?*

Isaac Umansky**

Los esfuerzos de modernización

En las últimas décadas América Latina debió acelerar su proceso de modernización en el sector público debido a una multiplicidad de factores.

La escasez de recursos, la necesidad de implementar nuevas técnicas e instrumentos para conseguir una mejor inserción en el plano internacional, las demandas sociales orientadas a la obtención de una mayor equidad intersectorial, la exigencia por una mayor transparencia de las instituciones públicas, son algunos de esos factores que han impulsado los cambios en la estructura y los procedimientos del sector gubernamental. La perspectiva tradicional de las administraciones públicas se centraba en la legalidad de los procedimientos del gasto y en el control de la ejecución de sus transacciones contables.

Con posterioridad, los problemas económicos que se fueron sucediendo llevaron a centrar la atención en el equilibrio financiero y las exigencias de acompañar el gasto para la consecución de este objetivo. Comienza por entonces a surgir una inquietud referida al control de la gestión de los programas y un manifiesto requerimiento por incrementar la productividad en el uso de los recursos

* El presente texto es una versión de la presentación realizada por el autor en el "Seminario de Gestión Pública 2009: hacia un enfoque de resultados" llevado a cabo en Zacatecas, México, los días 5 y 6 de marzo del 2009.

** Consultor y Ex Presidente de la Asociación Uruguaya de Contabilidad y Presupuesto – ASUCYP.

públicos. Emergen una serie de emprendimientos tendientes a obtener una reducción de los costos, a lograr una adecuada provisión de bienes y servicios y que los mismos fueran brindados con una mayor calidad.

Se intentaba manifestar, desde una visión macroeconómica, la necesidad de que el crecimiento de la productividad impulsara a reducir el déficit público de manera de contribuir a liberar recursos que pudieran ser reaplicados o eventualmente fueran fuente de financiamiento de nuevos programas.

Comenzaron a plantearse demandas por la implantación de una cultura gerencial en las entidades públicas, la que debiera focalizarse en el desempeño, en la obtención de resultados, en brindar un apropiado servicio al ciudadano y exigiera un mayor compromiso en el cumplimiento de las actividades por parte de los recursos humanos, evaluándose con certeza su comportamiento. De esta manera, la obtención de resultados pasó a tener una importancia significativa en el accionar público.

La finalidad perseguida era que la evaluación de dichos resultados se realizara a través de la determinación de criterios de eficacia, eficiencia, economía y calidad de la intervención del Estado. A tales efectos se establecían los contratos de gestión basados en el modelo del principal agente, que permitieron instaurar una adecuada visión, con la consiguiente definición de la misión y los objetivos consistentes entre sí en las distintas entidades públicas así como en sus unidades internas.

En el contexto de las reformas propiciadas en la década del 90 surgen una serie de iniciativas e innovaciones tendientes a evaluar la gestión.¹

Entre ellas, en lo que refiere a los *objetivos macroeconómicos*, pueden mencionarse:

- Establecimiento de reglas fiscales.
- Fondos de estabilización y programación plurianual de gastos.
- Contabilidad y Presupuesto sobre base devengada.

¹ Bonnefoy, Juan Cristóbal, "¿Hacia donde va la acción pública orientada a los resultados en América Latina?", *Revista ASAP* No. 40. Año 2005.

- Estimación y presupuestación de los pasivos contingentes.

En lo atinente a *objetivos de políticas*:

- Planificación estratégica.
- Evaluación de programas.
- Medición de resultados.
- Redistribución del Presupuesto.
- Gobierno electrónico y presupuestos participativos.

En lo que hace al *desempeño operacional*:

- Discrecionalidad gerencial.
- Convenios de gestión.
- Creación de agencias autónomas.
- Mecanismos de mercado de provisión de servicios.

Las dinámicas simultáneas

En forma contemporánea a estos impulsos se presentan dos procesos que inevitablemente repercuten en el entorno de las administraciones gubernamentales latinoamericanas:

- La profundización de las características de una nueva forma de producir.
- La influencia de ciertos bienes públicos del nivel global.

Estos procesos contribuyeron a configurar una nueva visión del sector público acorde con los condicionantes surgidos en el proceso de modernización. Este nuevo enfoque promovió la intersección más sutil y compleja de los conceptos de Estado, mercado y sociedad

civil considerados en su conjunto como un núcleo integrador de una sociedad que comenzó a constituir de una manera original un renovado conjunto de relaciones de mutua determinación e influencia.

La profundización de las características de una nueva forma de producir

En las últimas décadas se ha acentuado la emergencia de una nueva economía a escala mundial. La integración de sus componentes y la intensidad con que intervienen en el proceso productivo son las características que permiten diferenciarla con respecto a las formas ya conocidas.

En primer lugar existe un elemento de tipo informacional a través del cual la productividad y competitividad de las unidades o agentes que forman parte de esta economía son dependientes fundamentalmente de su capacidad para generar, procesar y aplicar con eficacia la información basada en el conocimiento.

En segunda instancia existe un cambio de ámbito o escala: la toma de decisiones se traslada a un plano global dado que la producción, el consumo y la distribución, así como sus factores constituyentes (capital, mano de obra, materias primas, gestión, información, tecnología, mercados) están organizados a nivel global, bien de forma directa o a través de una red de vínculos entre los agentes económicos.

En este encadenamiento se adiciona un nuevo sentido al significado de la productividad: la misma se genera a través de la interacción entre agentes y mercados universales por medio de la competitividad sistémica. El alto grado de utilización de los insumos de información, tecnología y conocimiento dotan de un nuevo perfil a la economía cuya estructura y dinámica se transforman.

Si bien históricamente estos factores han sido componentes de significación del proceso económico, en la actual etapa del desarrollo se produce un círculo virtuoso inédito: se presenta una economía interconectada y altamente interrelacionada que en forma creciente tiene la capacidad de aplicar su progreso en tecnología, conocimiento y gestión a la propia tecnología, conocimiento y gestión en sí. Estas características llevan a que se transformen esencialmente el entorno situacional y el relacionamiento entre los diferentes agentes económicos privados y las entidades estatales como unidades de producción.

Los agentes y las entidades –en el nuevo contexto– se involucran directa e indirectamente tanto en la producción, comercialización y distribución de bienes, insumos y servicios, así como en la provisión, capacitación e innovación de los factores productivos, tecnologías y conocimientos como forma de posicionarse en el renovado ámbito competitivo sistémico.

De allí que no será solamente el precio el factor determinante para encarar el proceso productivo; también se comienza a tener en cuenta la diferenciación, la especialidad, la oportunidad y el servicio brindado como características complementarias distintivas de los bienes en competencia. En este contexto se genera una nueva lógica de relacionamiento entre los agentes productivos, las entidades estatales, las organizaciones de la sociedad civil y el entorno que se crea en el proceso de producción.

Esta lógica consiste en la búsqueda de cómo afrontar la incertidumbre a través de la coordinación entre los diferentes agentes, como un requisito indispensable para promover la eficiencia y la competitividad en el sistema económico en su conjunto. El proceso que deriva de estos nuevos fenómenos exige abarcar a los agentes productivos, los agentes proveedores de conocimiento, tecnología y servicios, y al Estado en su calidad de agente social de última instancia con la función de preservación del interés colectivo.

Se trata de un proceso de coordinación que debe basarse en la instauración de una institucionalidad y un patrón de gobernabilidad funcional que permita potenciar las capacidades efectivas de los agentes. Estas capacidades se orientarán a mejorar la productividad sectorial y global de la economía por medio del establecimiento de condiciones que propicien el desarrollo de las ventajas competitivas al nivel sistémico.

Tradicionalmente, le ha correspondido al gobierno la función de auspiciar el ambiente propicio para el crecimiento, buscando preservar la estabilidad bajo condiciones de equidad distributiva. Sin embargo, adicionalmente, en el actual escenario, será en la instancia mesoeconómica que el Estado se verá obligado a contribuir para crear las condiciones necesarias requeridas con el propósito de lograr una inserción calificada de la economía en el escenario internacional.

En este nivel le corresponde al sector público asumir el papel de promotor, generador y catalizador de las condiciones adecuadas para el relacionamiento entre agentes y organizaciones con la fina-

alidad de crear un entorno funcional para propiciar el desarrollo de la competitividad sistémica.

Se requiere una creciente coordinación e interdependencia entre los diferentes actores para establecer una gobernabilidad basada, es decir, sostenida en las interacciones que provienen del mecanismo de libre mercado en conjunto con las acciones gubernamentales tendientes a posibilitar el desenvolvimiento del entorno favorecedor para las actividades de mayor productividad y competitividad del sector privado.

De particular significación serán las acciones orientadas a configurar una infraestructura material competitiva –sistemas de transporte, comunicación y energía–; a poner en práctica políticas sectoriales, en especial las referidas a la educación, el entrenamiento, la investigación y el desarrollo, así como las referidas a la adopción, adaptación y difusión de tecnologías; a instaurar sistemas regulatorios que definan adecuadamente los estándares ambientales y de seguridad técnica; y las políticas comerciales que contribuyan a la generación de ventajas competitivas sistémicas.

La influencia de ciertos bienes públicos del nivel global

En toda visión analítica de la acción estatal está implícito el concepto de que las políticas públicas tienen como objetivo la provisión de distintos tipos de bienes públicos que no pueden ser producidos por el sistema de mercado, o que son producidos en una cantidad insuficiente. Habida cuenta, sin embargo, de los avances tecnológicos y los intercambios económicos anteriormente descritos, se ha disminuido el espacio entre las naciones al utilizarse las redes de información y comunicación y se han multiplicado las oportunidades en las que es necesario recurrir a la acción colectiva también a nivel internacional.

De hecho, los desafíos más acuciantes que enfrentan contemporáneamente las naciones toman a menudo la forma de fallos de mercado que afectan a una buena parte de la comunidad internacional, y la actual crisis económica internacional es un buen ejemplo.

En el presente, los bienes públicos internacionales, y sobre todo los globales, están adquiriendo una mayor importancia para el bienestar nacional e individual. Las variadas cuestiones de naturaleza política –y por ende de decisiones colectivas– que tradicionalmente

habían sido resueltas a nivel doméstico, ahora están sujetas al escrutinio y a la coordinación internacional.

La esfera de los bienes públicos globales está delineada por eventos considerados importantes por la comunidad internacional. Estos bienes no podrían ser generados por los países en forma individual, actuando solitariamente, y están definidos por un amplio consenso internacional o un proceso legitimado de toma de decisiones conjuntas. Este tipo de bienes son aquellos cuyos beneficios pueden en principio ser consumidos por los gobiernos y las personas de todos los Estados. Pueden señalarse algunos ejemplos notorios:

- La prevención de la emergencia y expansión de las enfermedades infecciosas.
- Enfrentar los desafíos provenientes del cambio climático.
- Mejorar la estabilidad financiera internacional.
- Fortalecer el sistema de comercio internacional.
- Asegurar la paz y la seguridad.
- Generar nuevos conocimientos.

Los bienes públicos globales no son conceptos abstractos, son instrumentos para lidiar con los problemas mundiales que se plantean habitualmente. Cuando no son provistos en su adecuada medida, se expande una enfermedad global. Valga el ejemplo, en materia de salud es lo que sucede con las epidemias o en economía con las crisis financieras internacionales. De allí que la utilización del conocimiento referido a un bien público global puede ser de suma importancia para considerar una política pública nacional eficaz en un entorno de creciente apertura económica e interdependencia entre los países.

Para establecer con mayor precisión el concepto de bien público global y su influencia, es posible determinar que ese tipo de bien podrá ser considerado perfectamente global cuando beneficia a todos los países, a todos los segmentos de población y a todas las generaciones. Por el contrario, nos hallamos ante un bien público

imperfectamente global cuando se trata de un bien que tiende hacia la universalización sin alcanzarla, en el sentido que beneficia a más de un grupo de países sin perjuicio de no producir una discriminación contra ningún segmento de la población, ni contra ningún grupo de generaciones.

En el marco de estas apreciaciones, un programa contra la pobreza de una región del mundo podría ser considerado un bien público global a pesar de su localización regional si la atención de las poblaciones locales contribuyese a prevenir conflictos internacionales. En cambio, los servicios de defensa provistos por una alianza militar a sus países miembros son un bien público imperfecto a pesar de poder comprender a gran número de países.

Muchas veces, una serie de eventos llevan a convertir los bienes públicos nacionales en globales en la medida de que exista una consideración simultánea internacional, como sucede en el caso de la igualdad de género, los derechos humanos, el acceso al agua, etc. El interés por su consideración internacional deriva generalmente de los organismos internacionales, por ejemplo, las Naciones Unidas o la Organización Mundial de Comercio, entre otras.

El efecto de las dinámicas simultáneas

Habitualmente la existencia del Estado deviene de un proceso formativo a través del cual aquél va adquiriendo un complejo de atributos que en cada momento histórico presenta distinto nivel de desarrollo.

América Latina sufrió durante la década del 80 del siglo pasado un estancamiento de su ingreso económico per capita de casi tres lustros, hecho que también se manifestó en su sector público. Dicho sector padeció de crisis fiscal, crisis en su modo de intervención en lo económico y social y crisis de sus aparatos administrativos.

La convergencia de las dinámicas simultáneas y la emergencia de estas múltiples crisis obligó a un nuevo proceso formativo estatal que condujo a variados programas de reforma del Estado, acicateados al principio por el impulso de los organismos internacionales y, en una segunda generación de transformaciones, incorporando la experiencia de las situaciones nacionales luego del primer intento renovador.

De esta experiencia se pudo consolidar una serie de evidencias

que permitieron reorientar los esfuerzos reformistas. Bresser Pereira² señala, en este sentido, que la reforma del Estado comprende cuatro problemas:

1. La delimitación de las funciones del Estado, reduciendo su tamaño en términos principalmente de personal a través de programas de privatización, tercerización y creación de personas públicas no estatales con la finalidad de transferirles los servicios sociales, científicos y técnicos del Estado.
2. La reducción del grado de interferencia del Estado a lo efectivamente necesario a través de programas de desregulación que aumenten la recurrencia a mecanismos de control vía mercado, transformando al Estado en un promotor de la capacidad de competencia del país a nivel internacional en lugar de su rol anterior de protector de la economía nacional contra dicha competencia.
3. La recuperación de la denominada gobernancia, caracterizada como el proceso de construir la apropiada y ajustada capacidad financiera-administrativa que proporcione al sector público la posibilidad de implementar sus propias decisiones políticas sin distorsionar al sector privado. Este proceso permite construir la autonomía financiera del Estado que habilita poner en marcha una reforma administrativa orientada hacia la instauración de una administración pública gerencial, en lugar de una burocrática. Genera asimismo la posibilidad de establecer una separación de las actividades que permite deslindar la formulación de políticas públicas de su ejecución, en el nivel de los cometidos estatales exclusivos.
4. El aumento de la gobernabilidad, o sea, del poder del gobierno, gracias a la existencia de instituciones políticas que garanticen una mejor intermediación de intereses y hagan más legítimos y democráticos a los gobiernos, perfeccionando la democracia representativa y abriendo espacio al control social o democracia directa.

² Luis Carlos Bresser Pereira. La reforma del Estado de los años noventa: lógica y mecanismos de control. *Desarrollo Económico*. 1998.

Se observa, por tanto, la emergencia de nuevos factores cuya interrelación obliga a reconfigurar las formas de gestión públicas, para no incurrir en el riesgo del debilitamiento y/o irrelevancia de los instrumentos que sirven al desenvolvimiento de las acciones estatales.

La gestión presupuestal y el nuevo contexto

Debe reconocerse que el camino que se está recorriendo en materia de gestión por resultados ha proporcionado señalados avances en la administración gubernamental.

Así, por ejemplo, se ha logrado obtener una más precisa definición de los objetivos institucionales y se ha aplicado una serie esclarecedora de indicadores de desempeño que permite disponer de una mejor información sobre resultados, fortaleciendo los procedimientos de control y evaluación.

Estas reformas –que han sido acompañadas por una mayor libertad de gestión a cambio de la provisión de información superior a la que usualmente se manejaba– proporcionaron un traslado de los centros de atención, transfiriéndose desde la mera consideración de los recursos hacia el examen de los productos y en algunos casos a los resultados.

Si bien la información sobre resultados ha ido mejorando, incorporándose crecientemente en los presupuestos, la realidad demuestra que su utilización sufre ciertas limitaciones. Se han realizado investigaciones que concluyen que aun en países desarrollados la integración del control y la evaluación de resultados en el proceso presupuestario presentan dificultades que van más allá de los planteamientos técnicos de estas iniciativas.

Los cuestionamientos que comienzan a surgir se orientan a destacar que la aceptación y pertinencia de la información originada por el sistema de control y evaluación de resultados no está necesariamente ligada a los criterios de valuación de la gestión, y que estos insumos informativos no demuestran, en ocasiones, ser consistentes con las condiciones que se presentan en la realidad. Se comienza a observar que, dada la complejidad de los factores que influyen en el accionar público, ya no es posible utilizar los instrumentos evaluadores con propiedad y en forma exhaustiva, por lo que la aplicación de una mayor creatividad institucional surge como un requerimiento de sentida necesidad.

El nuevo planteo reconoce que es necesario indagar acerca de los temas y procedimientos que conviene analizar complementariamente, como forma de estimular la experimentación y la innovación para mejorar los programas públicos.

Dada la aparición de nuevos elementos que tienden a complejizar la gerencia pública –como ser distintas formas de incertidumbre a las ya conocidas, los más profundos lazos de interdependencia que se establecen entre los programas y sus contextos, así como por la diversidad de valores e intereses que en muchas ocasiones se convierten en conflictivos– será preciso encarar un renovado abordaje de los fenómenos presupuestarios. No es ajena a esta visión la condición de inestabilidad emanada de cambios de objetivos, políticas y entornos que acaecen durante la gestión presupuestal y demandan la generación de criterios valorativos renovados como forma de interpretación que precedan a la acción.

Se reconoce que el modelo tradicional de presupuesto y evaluación de resultados puede ser de más fácil aplicación en contextos simples, por ejemplo, en organizaciones que realizan de manera independiente actividades sencillas o repetitivas.

De allí surge que es preciso diseñar nuevos modelos de evaluación de resultados que sirvan para adaptar los sistemas presupuestarios a las inéditas condiciones de incertidumbre y transformación tecnológica que se presentan en los contextos recientes. En ese sentido habrá que poner énfasis en el proceso de implementación de las políticas públicas a la que se encuentran abocados los Estados en nuestro tiempo. La función principal de las administraciones públicas es la solución de problemas colectivos y el grado de éxito de su cumplimiento estará dado por la adecuada implementación de las políticas comprometidas por los gobiernos.

La emergencia de una sociedad civil más exigente y activa en el terreno de lo público incentiva no sólo la obtención de resultados sino el impacto que tienen los mismos en la trama social. En ese sentido, la experiencia indica que la mejora de la capacidad institucional para producir resultados eleva los impactos que se obtienen en materia de satisfacción ciudadana comunitaria. Por tanto, será conveniente diferenciar la mera medición del más complejo proceso multidimensional de la gestión del desempeño si procuramos evaluar la calidad institucional que permita promover mejores implementaciones de políticas.

Es preciso, de hecho, remarcar la distinción entre la medición y

el concepto de gestión del desempeño. Mientras que la medición se ocupa de la generación de un sistema de indicadores y herramientas que facilita medir el desempeño ya sea de individuos, organizaciones o programas, la gestión del desempeño se refiere a una habilidad distinta.

Esa habilidad consiste en el aprovechamiento y utilización de la información generada por los indicadores y herramientas utilizadas. La destreza permite construir capacidades individuales, organizacionales y sistémicas que serán volcadas al proceso decisorio estratégico a través de los aprendizajes que se incorporan a esos individuos y organizaciones, los cuales se trasuntarán en el desenvolvimiento de sus futuras acciones.

De dicho proceso surgirán los resultados e impactos buscados que se procurará sean coordinados con las metas estratégicas. El énfasis, por lo tanto, debe pasar de la medición a la gestión en sí, dado que en caso de no proceder en ese sentido, se corre el riesgo de que la medición se convierta en un fin en sí mismo, mientras que, al focalizarse en la gestión, será la capacidad de los ejecutores individuales e institucionales la que se destaque como corresponde.

De esa forma cobra un nuevo significado la evaluación de la gestión, que ahora se orientará a servir como un instrumento que permita valorar la calidad individual e institucional pública abocada a crear la capacidad requerida para resolver los problemas específicos de la comunidad.

Un nuevo conjunto de criterios e indicadores

Concebida de esta manera la evaluación de la gestión, surge de inmediato la necesidad de definir criterios e indicadores que puedan sumarse a los ya conocidos para determinar, en última instancia, el comportamiento del sector público y su contribución a la productividad total del país.

En ese sentido son variados los ámbitos que será preciso considerar para poder afrontar este desafío. De esa forma, el presupuesto orientado a resultados podría contar con nuevos instrumentos y herramientas válidos para analizar efectos y consecuencias ampliadas del accionar público, incrementando la gama de análisis a realizar en materia de impactos de las entidades estatales.

Podríamos definir los instrumentos a considerar como una segunda generación de indicadores o simplemente como una ampliación de la visión existente en la materia. Pueden establecerse, primariamente, los siguientes tópicos que merecen ser analizados por suponer que cada uno de ellos serviría de base para una probable fuente de información adicional a la ya existente:

- Formulación e implementación de las políticas públicas.
- El enfoque meso-económico.
- Bienes públicos globales.
- La gobernabilidad y la gobernanza.
- Las asociaciones públicas privadas.

Formulación e implementación de las políticas públicas

Nuestras sociedades, debido al efecto que tienen la multiplicidad de cambios que se manifiestan en el escenario actual, son cada vez más “sociedades abiertas” con demandas ciudadanas persistentemente crecientes. Ya Wildawsky, al analizar el presupuesto lo concebía como un proceso de promesas antagónicas. Señalaba que los gobiernos toman diferentes compromisos frente a las personas y a las propias unidades de gestión públicas a través de variadas formas.

La ciencia política ha contribuido, en los últimos años, de modo superlativo al entendimiento acerca del funcionamiento de los sistemas políticos y a determinar los canales y procesos de producción del consenso así como las disfuncionalidades de los mecanismos decisorios. Sin embargo, han sido pocos los aportes especializados en nuestro continente relacionados con lo que la cultura sajona denomina *policymaking*, o sea la naturaleza y mecánica del proceso que lleva a adoptar e implementar políticas públicas.

Generalmente, la visión más habitual de dicho proceso en nuestra región suele atribuir a la legislatura y al gobierno el punto central de la elaboración de la política pública, la decisión de lo que hay que hacer y de cómo hacerlo. Se cree frecuentemente que, tal como si fuera una orden obligatoria, la política definida es simplemente eje-

cutada por el aparato burocrático, a través de una pirámide jerarquizada donde los funcionarios cumplen detalladamente las instrucciones recibidas.

Existe un supuesto sumamente simplificador en esta visión que opera con un criterio orientador restringido, según el cual los políticos deciden y los administradores y funcionarios ejecutan, o, en el mejor de los casos, resuelven cómo llevar a cabo las decisiones. En esta perspectiva, la decisión de la política era por definición institucionalmente perfecta, por cuanto había sido adoptada por titulares legalmente competentes y conforme a procesos legalmente establecidos. De allí que, en caso de incumplimiento de la puesta en marcha de la política, debía responsabilizarse al funcionario por sus carencias intelectuales y/o morales.

Sería su incompetencia o irresponsabilidad la fuente del probable fracaso de la política, por lo que el gran esfuerzo en materia de políticas se volcaba en las etapas de diseño y evaluación. Se pensaba que mejorando las capacidades de diseño y evaluación de las políticas y los programas era posible mejorar sustancialmente la gestión. En ese sentido, se asumía que la etapa de implementación consistía meramente en la aplicación de un diseño de política previamente elaborado, negociado y acordado.

En esta concepción mecanicista la implementación era considerada una fase de menor rango en el proceso decisorio. Se dejaba de lado la importancia que tenía la ejecución como parte sustantiva de los procesos estratégicos decisorios que sólo cobran sentido en la medida que se ponen en práctica. Sin embargo, no era este el problema básico a atender y los nuevos escenarios que se han planteado en las últimas décadas, así como la profundización de los estudios de ciencia política y la teoría administrativa a través de las investigaciones sobre el proceso decisorio, mostraron que el desarrollo del mismo era mucho más complejo.

La emergencia de un rol gerencial fortificado, a partir de los impulsos renovadores del "new public management", llevaron a considerar que la acción gerencial generaba un mayor valor agregado a las acciones gubernamentales, lo que redundaba en un beneficio creciente a la ciudadanía.

Comenzó a revalorizarse la función de implementación de las políticas públicas, reconociéndose que a partir de la misma las instituciones públicas pueden mejorar las visiones que incidirán en forma realística en los planes, lo que a su vez incrementa el valor

que recibe la sociedad en términos de bienes y servicios provistos por el sector público.

En ese sentido se recordaba que ya los tratadistas más notorios en materia de hacienda pública en la década del 70 sostenían que los problemas que se presentaban para llevar adelante las políticas públicas respondían con mayor frecuencia a la complejidad derivada de las rutinas, actividades e interacciones cotidianas, que solían ser consideradas por parte de los gestores como repetidas y por lo tanto no merecedoras de ser analizadas en su verdadero significado. Este enfoque, sin embargo, ya no se compadecía con la realidad y nuevas investigaciones iban demostrando su irrelevancia.

En el año 2006 el Banco Interamericano de Desarrollo publicó un estudio sobre las políticas públicas en América Latina (*“La política de las políticas públicas”*) que plantea una serie de temas fermentales que hacen a la calidad de las mismas y su relación con la etapa de implementación. Bajo la advocación del pensamiento de Albert Einstein, quien afirmaba “que los importantes problemas que enfrentamos hoy no pueden resolverse con el mismo nivel de pensamiento en el que nos encontrábamos cuando los creamos”, se expusieron una serie de conclusiones de una investigación realizada en diversos países del continente. Entre dichas conclusiones se destacan varias que permiten crear una nueva visión sobre la gestión en materia de políticas públicas que inevitablemente repercuten en el presupuesto y su evaluación en materia de resultados e impactos obtenidos. Así, por ejemplo, se señalan las siguientes recomendaciones:

- Los procesos son importantes.
- Debe desconfiarse de recomendaciones de políticas supuestamente universales que operan con independencia del tiempo y el lugar en que son adoptadas.
- Los efectos de las instituciones políticas sobre los procesos de formulación de políticas públicas sólo pueden entenderse de manera sistémica.
- La capacidad de los actores políticos para cooperar a lo largo del tiempo es un factor determinante y crucial de la calidad de las políticas públicas.

- La existencia de partidos políticos fuertemente institucionalizados y de expresión programática facilita la existencia de mejores políticas públicas.
- El proceso de fortalecimiento institucional de los países requiere del largo plazo y de la presencia de incentivos adecuados en los actores políticos.
- El desenvolvimiento de un adecuado liderazgo político puede desempeñar una función fundamental como catalizador del desarrollo institucional.

El trabajo del organismo internacional destacaba que el funcionamiento de las instituciones y su influencia en los resultados del desarrollo pasaron a ser una preocupación central, tanto en los círculos internacionales de políticas como en los académicos. Señalaba, asimismo, que tradicionalmente el desarrollo se concebía principalmente como una función de la acumulación de capital, admitiendo el supuesto implícito de que la capacidad institucional seguiría a los recursos.

Nuevas investigaciones han demostrado, sin embargo, la debilidad de este planteo y concepciones como el neo institucionalismo –en el que los Premio Nóbel de Economía Douglas North y Ronald Coase tuvieron suma influencia– han formulado renovadas ideas sobre la relación entre las instituciones y el desarrollo. Ya con anterioridad se habían diseñado una serie de índices para considerar la influencia de las políticas públicas. Algunos de ellos establecían claramente la forma en que podían evaluarse las políticas públicas y eran una contribución considerable a tener en cuenta cuando se abordaba el tema de presupuesto orientado a resultados. Una de ellas, de amplia divulgación, proviene de un trabajo de Stein y Tommasi basado en encuestas sobre la capacidad del Estado publicado en el año 2005. Para determinar la calidad de las políticas públicas dichos autores seleccionan seis indicadores, a saber:

- Estabilidad.
- Adaptabilidad.
- Coordinación y coherencia.

- Implementación y efectiva aplicación.
- Orientación al interés público.
- Eficiencia.

A su vez estos indicadores pueden ser subdivididos en otras unidades de medida que hacen a la gestión general y en particular a la administración presupuestaria. Así, por ejemplo, el índice de eficiencia es obtenido del promedio de dos componentes:

1. La composición del gasto público y su eficiencia.
2. La asignación de los recursos y su destino en términos de efectividad.

Todos estos esfuerzos en materia de medición de calidad y otros atributos no pueden ser ignorados en la valuación de un presupuesto orientado a resultados.

Es evidente que la gama de resultados e impactos que brindan estos análisis enriquecerán las ponderaciones que se realicen de las distintas administraciones; así, deberían ser integrados en una posible futura lista de comprobación de resultados e impactos presupuestales.

Esto permitiría avanzar en una más precisa determinación de las instituciones gubernamentales y programas, dado que el instrumental mencionado resulta ser muy específico y es posible aplicarlo a las distintas unidades administrativas de las variadas realidades presupuestales en cada país, aportando un enfoque más matizado y profundo de las haciendas públicas.

El enfoque mesoeconómico

El campo del desarrollo económico es un espacio en crecimiento que busca revisar conceptos económicos admitidos tradicionalmente y elaborar nuevas ideas para explicar el comportamiento de las economías en desarrollo.

Dados los desafíos planteados con las nuevas formas de producción se observa la búsqueda de un entendimiento más amplio

que requiere incorporar otras disciplinas para explicar los fenómenos económicos. De allí que en los últimos tiempos se advierte una mayor actividad en el nivel intermedio entre la macroeconomía y la microeconomía, como producto de este proceso de exploración.

Ese nivel intermedio es el ámbito de la mesoeconomía donde las personas e instituciones interactúan con el fin de fomentar el desarrollo. Así, es posible destacar mayores fenómenos de interacción y articulación entre los diversos actores económicos, sociales y políticos, con el fin de lograr que los países puedan fortalecer su competitividad sistémica. En este plano la mesoeconomía se ocupa de analizar cómo las variadas situaciones coyunturales afectan a las relaciones entre los distintos agentes y el desenvolvimiento global.

Cobran importancia en esta perspectiva las manifestaciones de una serie de actividades que potencian esta articulación, como ser el transporte, las comunicaciones, las reglamentaciones del sistema productivo, la provisión de energías de diversas fuentes y todas aquellas políticas públicas sectoriales o regionales que faciliten obtener los mayores niveles de competitividad sistémica país.

Con el avance de las comunicaciones los variados agentes económicos, sociales y políticos interactúan en mayor medida, y los espacios e instrumentos mesoeconómicos se vuelven más relevantes. En ese sentido, es en el ámbito mesoeconómico donde el Estado interactúa con los diversos actores posibilitando la creación de ventajas con la finalidad de contribuir a una acción colectiva que permita una mejor inserción internacional.

Adquiere particular significación el desenvolvimiento de acciones públicas tendientes a lograr la configuración de una infraestructura material competitiva que genere incentivos y se exprese en los sistemas de transporte, comunicaciones y de energía complementado con la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas de educación, de entrenamiento de los recursos humanos en el proceso productivo, de investigación y desarrollo y de adopción, adaptación y difusión de tecnologías. En el mismo sentido los Estados deben procurar implementar sistemas regulatorios que permitan favorecer la utilización de estándares ambientales y técnicos internacionales que contribuyan a la generación de ventajas competitivas.

El papel del presupuesto orientado a resultados consistiría, en este caso, en analizar las actividades que ha llevado a cabo el sector público; así, el índice de competitividad elaborado por organismos internacionales sería un adecuado indicador. Sin perjuicio de

ello, parte del denominado “clima económico” de un país, o sea las condiciones que hacen viable un apropiado desenvolvimiento económico, también se manifiestan en este ámbito en conjunto con otras manifestaciones del nivel macroeconómico, por lo cual los índices internacionales que miden esta dimensión del desarrollo también pueden servir de indicadores para evaluar el alcance de los logros obtenidos. No deben dejarse de lado en esta medición los resultados que cada país va obteniendo en términos de equidad, cohesión social y sostenibilidad ambiental que, junto con la calidad institucional que permita instaurar mejores políticas públicas, forman el conjunto de valores a destacar.

Otra visión complementaria de las acciones que se desarrollan en el nivel mesoeconómico y de la importancia de la intervención estatal la ha brindado CEPAL a través de gran número de investigaciones. Así, por ejemplo, José Antonio Ocampo en “Retomar la Agenda del Desarrollo”, tras sostener que una buena macroeconomía depende de una buena mesoeconomía, plantea nuevos campos de acción para esta última. Destaca que los temas esenciales de la mesoeconomía son los mercados inexistentes e incompletos y las imperfecciones de los mercados establecidos, así como la estrecha relación entre el funcionamiento de los mercados y las instituciones formales e informales en las cuales se enmarcan. Señala que las entidades públicas de regulación pública son un ejemplo operativo de cómo se desenvuelven las instituciones formales, mientras que las costumbres normas y/o patrones de comportamiento de los agentes representan acabadamente a las denominadas instituciones informales.

A partir de estos ejemplos puede subrayar cómo estos temas centrales están asociados tanto a fallas de mercado como a fallas del Estado. Serán las acciones públicas, en muchos casos, las que corrijan algunas de estas situaciones procurando introducir mayor racionalidad económica a través de la enorme gravitación que tienen sus intervenciones. En ese sentido, un presupuesto orientado a resultados debe detectar las carencias coyunturales que acaecen en un país como forma de establecer sus correcciones en un doble sentido –ya sea en el plano macroeconómico como en el ámbito de la mesoeconomía–, procurando elaborar las recomendaciones apropiadas para lograr su resolución y de esta forma contribuir, adicionalmente, en el apuntalamiento de la gestión estratégica de futuros ejercicios.

Bienes públicos globales

La acentuada expansión económica que ha vivido el mundo en buena parte de la primera década del actual siglo se ha manifestado conjuntamente con un incremento de la desigualdad internacional. Esto, entre otras razones, ha llevado a que se sigan manifestando ciertas crisis internacionales que provocan una tensión creciente sobre el tejido social internacional. Algunos analistas han señalado la posibilidad de que las crisis internacionales actuales reflejan un serio problema de provisión insuficiente de bienes públicos globales.

Como ha sido habitual, todos los bienes públicos tienden a producirse en una cantidad insuficiente por su propio carácter. Para los individuos, la estrategia más racional es dejar que otros produzcan el bien para entonces poder utilizarlo sin costo. A nivel internacional, este problema de actuación colectiva se agrava porque las externalidades tienen un alcance cada vez más internacional. A su vez, buena parte de los cambios económicos que se han producido han sido impulsados por empresas multinacionales que actúan a través de una división internacional de sus actividades. Ello ha llevado a estas empresas a procesos de reorganización que se traducen, en buena medida, en la internalización dentro de estas entidades de transacciones que anteriormente se llevaban a cabo en el mercado internacional.

Asimismo, estas empresas se ven enfrentadas con un estrechamiento de los márgenes de negocio, la necesidad de diversificación del riesgo a nivel internacional, la intensidad con la que muchos sectores de manufacturas y servicios dependen de los avances tecnológicos y la presencia de importantes economías de escala que han hecho que la estructura de mercado habitual que han adoptado sea la de oligopolio. De allí que los gobiernos deben hallar una respuesta al reto planteado por estos procesos, debiendo identificar preferentemente aquellos sectores en que las políticas públicas nacionales han perdido su capacidad de solucionar los fallos del mercado de forma autónoma, o donde esa capacidad se ha visto reducida.

En ese sentido será preciso que los actuales Estados dispongan de una política pública de ámbito global que posibilite aprovechar los beneficios potenciales de la globalización. Un presupuesto orientado a resultados debiera efectuar un monitoreo preciso de las áreas y sectores donde es necesario apuntalar a los agentes económicos

y determinar los apoyos requeridos para poder cumplir este propósito, promoviendo un entorno estable y facilitador de los emprendimientos nacionales. Por otra parte, y en el marco del proceso de globalización, se debe identificar la vulnerabilidad de la economía nacional en relación con los fenómenos que se producen en el escenario económico internacional, para lo que ya existen estudios de CEPAL que proporcionan los índices de vulnerabilidad de cada país y que pueden ser utilizados en estas mediciones.

La gobernabilidad y la gobernanza

La gobernabilidad ha sido entendida de diferentes formas, por diversas escuelas, en diferentes momentos de tiempo.

Los primeros orígenes de la gobernabilidad cabe situarlos a mitad de la década de los años 70 del siglo pasado, cuando se plantea la necesidad de superar el desajuste entre unas demandas sociales en expansión y la crisis financiera y de eficiencia del sector público que caracterizó los 70. En esta primera época se entendió por gobernabilidad la distancia entre las demandas sociales y la habilidad de las instituciones públicas para satisfacerlas.

Un segundo uso del término gobernabilidad surge para designar la consolidación de las democracias en transición, por lo que se la entendía como una situación que evitaba la autocracia y donde se expandían los derechos y oportunidades de las personas.

Una tercera corriente ha sido utilizada por los organismos internacionales para referirse a:

- El proceso y las reglas mediante los cuales los gobiernos son elegidos, mantenidos, responsabilizados y reemplazados.
- La capacidad de los gobiernos para gestionar los recursos de manera eficiente y formular, implementar y reforzar políticas y regulaciones.
- El respeto de los ciudadanos y del Estado a las instituciones que gobiernan las interacciones socioeconómicas entre ellos.

La economía neo institucionalista –cuando analiza la gobernabilidad, en especial Douglas North–, se refiere al concepto de configu-

ración institucional que se define a partir de cómo el proceso político logra autoreforzarse alineando capacidades y necesidades. Un gobierno se encuentra en condiciones de disfrutar de gobernabilidad en la medida que sus dirigentes cuenten con los necesarios apoyos políticos para gobernar, pero aun con esos sustentos podría no lograr cumplir con sus objetivos por faltarle gobernanza.

La gobernanza, por su parte, existe cuando ese gobierno posee las condiciones financieras y administrativas para implementar en la realidad las decisiones que se ve obligado a tomar. Un Estado en crisis fiscal, con ahorro público negativo, sin recursos para realizar inversiones y mantener en buen funcionamiento las políticas públicas existentes es un Estado irrelevante e inmovilizado.

En América Latina, la crisis de los años 80 fue una típica crisis de gobernanza, pues se manifestó, primariamente, como una crisis fiscal. A partir de entonces y en una visión amplia, el problema de la capacidad gerencial del Estado, y, por lo tanto, de la reforma administrativa, pasó a ser uno de los temas más relevantes de las agendas públicas. En la actualidad el Banco Mundial elabora un índice de gobernabilidad que abarca 209 países y establece mediciones para ponderar seis componentes de buena gobernabilidad, a saber:

- Voz y rendición de cuentas, que mide derechos humanos, políticos y civiles.
- Estabilidad política y ausencia de violencia, que mide la posibilidad de amenazas violentas o cambios en el gobierno, incluyendo el terrorismo.
- Efectividad gubernamental, la cual es medida como la competencia que tiene la burocracia y la calidad de la prestación de los servicios públicos.
- Calidad regulatoria, que se aboca a medir la incidencia de las políticas hostiles al mercado.
- Estado de Derecho, que es medido a través de la calidad del cumplimiento de los contratos, la acción policial y de los poderes judiciales, incluyendo la independencia judicial y la incidencia del crimen.

- Control de la corrupción, que mide el abuso del poder público para obtener beneficios privados, incluyendo la corrupción menor y en gran escala, analizando asimismo la captura del Estado por parte de las elites.

Todos estos elementos de gran difusión deben ser integrados a un presupuesto orientado a resultados, dado que se brinda una visión amplia sobre las condiciones y determinantes que operan en la administración presupuestal y permite disponer de una amplia gama de instrumentos que contribuyen a transparentar el proceso que se desarrolla en la hacienda pública de cada país.

Las asociaciones público-privadas

Las asociaciones público-privadas han surgido en muchos países como una nueva manera de enfrentar los desafíos provenientes del renovado escenario internacional.

Estas asociaciones buscan superar la clásica división convencional entre los sectores público y privado. Generalmente, procuran incorporar socios del sector estatal, de los sectores de mercado y de la sociedad civil. Asimismo, extienden su accionar más allá de los términos contractuales de los actores implicados promoviendo la toma de decisiones en ámbitos previamente seleccionados, compartiendo oportunidades, riesgos y responsabilidades.

Existen, adicionalmente, ejemplos recientes de asociaciones globales que se ocupan de la estabilización climática, el control de enfermedades transmisibles y la lucha contra la pobreza y el hambre. Estas asociaciones son motivadas por diferentes razones, persiguiendo una gran variedad de propósitos y siguiendo diferentes modos de asociación, dependiendo de los resultados e impactos que persiguen. Ocupan un creciente territorio intermedio entre los mercados y los Estados, permitiendo una mejor forma de instrumentación política que otorga mayores matices en las respuestas que se brindan a los problemas que se presentan. Ellas demuestran que cuando existen fallas de mercado la respuesta política no se reduce a la mera intervención estatal, así como cuando es el Estado el que falla la réplica no es necesariamente la gestión exclusiva en términos de mercado. Diseñadas para orientarse hacia un propósito determinado, con enfoque tendiente a exhibir resultados, asumiendo

riesgos y siendo innovativas pueden abordar multiplicidad de objetivos que habitualmente la coordinación intergubernamental no puede alcanzar.

De esa manera, estas asociaciones complementan el sistema tradicional de variadas maneras e incluso pueden conseguir nuevas fuentes de financiamiento. Es un hecho que la macrotendencia renovadora que se manifiesta en materia de reingeniería institucional y de replanteamiento de las relaciones entre Estado y mercado ha logrado disponer de un nuevo instrumento funcional que le facilita obtener sus fines. Esta nueva forma organizacional es una expresión del cambio y contribuye a generarlo.

En un contexto como el latinoamericano, en donde es preciso promover una reforma gerencial que impulse la cooperación interinstitucional y que busque ampliar el espacio público con la creación del concepto de lo público no estatal, las asociaciones público-privadas debieran tener una extendida utilización.

El reconocimiento de un espacio público no estatal ha resultado muy importante en momentos en que la crisis del Estado profundizó la dicotomía Estado-Sector Privado, por lo que la comprobación de la existencia de un espacio público no estatal en el cual se integren este tipo de asociaciones puede ser de mucha utilidad.

Habida cuenta de la experiencia realizada por muchas administraciones públicas latinoamericanas en la implantación de esta nueva configuración organizativa, el presupuesto orientado a resultados debe considerar este ámbito como un nuevo campo de actividades en el cual, si bien estas entidades no son estrictamente estatales, reciben financiamiento presupuestal. En ese sentido debe hacerse un seguimiento para saber si se está cumpliendo con los propósitos originales que llevaron a conformar las asociaciones y, así, determinar los resultados institucionales específicos y efectuar un análisis del subsector que se ha generado con estas nuevas experiencias.

En síntesis, sería conveniente crear unidades de evaluación especializadas que se ocupen de analizar esta gama de indicadores complementarios como forma de enriquecer la técnica de presupuesto orientado a resultados y que sirvan, a su vez, como insumo de la gestión estratégica futura de las administraciones presupuestarias.

Esta edición se terminó de imprimir
en junio de 2009 en Gráfica Laf s.r.l.
Monteagudo 741 (B1672AFO) - Provincia de Buenos Aires

